Die Aufsicht des Staates über die öffentliche Volksschule im Geltungsgebiet des Allgemeinen Landrechts.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg
vorgelegt von

Günther Krause
Regierungsassessor.

Berichterstatter
Professor Dr. Fleischmann

Stettin 1926.

Emil Goltz, Buchdruckerei, Schlochau (Westpreußen)

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Stoffeinteilung.

Seite

Einleitung. 7

Hauptteil.

I. Abschnitt

Begriff, Umfang und Inhalt der Aufsicht.

1. Kapitel: Allgemeines 11

2. Kapitel: Begriff der Aufsicht im Verwaltungsrecht . . . 12

3. Kapitel: Die gesetzliche Grundlage der Aufsicht über die Volksschule 17
§ 1. Das Allgemeine Landrecht 17
§ 2. Die preußische Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850 18
§ 3. Das Schulaufsichtsgesetz vom 11. 3. 1872 . . 19
§ 4. Die Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 . 20

4. Kapitel: Das staatliche Aufsichtrecht und die Selbstverwaltung 23
§ 1. Die Städte 23
§ 2. Das Land 31
§ 3. Die Gesamtschulverbände 33
§ 4. Provinzielle Besonderheiten 34
§ 5. Die Lehreranstellung 36
§ 6. Die Landesschulkasse 39

5. Kapitel: Zusammenfassende Kritik der gesetzlichen Bestimmungen 42

6. Kapitel: Zweck und Ziel der Aufsicht 47

II. Abschnitt.

Die Ausübung der Aufsicht des Staates über die Volksschule 49

1. Kapitel: Die Organisation der Behörden
§ 1. Die Behörden der Unterrichtsverwaltung . . 49
§ 2. Die Behörden der inneren Verwaltung . . . 51
§ 3. Die Beschlussbehörden 53
§ 4. Die Verwaltungsgerichte 54

2. Kapitel: Die Aufsichtsmittel 58
§ 1. Einteilung 58
§ 2. Das Recht zur Kenntnisnahme 60
§ 3. Das Recht der Zustimmung zur Gültigkeit gewisser Handlungen der Schulverbände und das Recht zur Anstellung bestimmter Personen 61
§ 4. Feststellungsakte 68
§ 5. Das Recht zum Einschreiten gegen die Schulverbände und zur Beseitigung der Wirkungen bestimmter Verwaltungsakte der Schulverbände 78
§ 6. Die Erzwingung der Durchführung von Anordnungen 80
§ 7. Das Handeln an Stelle der Organe der Schulverbände. 81

Schluß 84

Schrifttum.

Anschütz,	Die preußische Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850. Bd. I. Berlin 1912.
Anschütz,	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Berlin 1921.
Anschütz,	Juristische Wochenschrift 1916 S. 1148.
v. Brauchitsch,	Die preußischen Verwaltungsgesetze Bd. I 1918/1925 Bl. VII. 1907.
Balles,	Das Recht der Schulaufsicht. Würzburg 1911.
v. Bremen,	Die preußische Volksschule. Stuttgart-Berlin 1905.
Dirksen,	Im Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, von Stengel Fleischmann Artike »Volksschule« II Aufl. 1914.
Frey,	Die Schulaufsicht, ihre Aufgaben und ihre Gestaltung. Köln 1894.
Fleiner,	Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes 1922.
Friedrichs,	Verwaltungsarchiv. Bd. 30. S. 74 ff. u. 179 ff.
v. d. Goltz,	Die Entwickelung der Selbstverwaltung innerhalb der staatlichen Verwaltung der öffentlichen Volksschule in Preußen 1914.
Giese,	Die Reichsverfassung 1925.
Gürich,	Die Landesschulkasse. Verwaltungsarchiv. Bd. 31. S. 111 ff.
Hatschek,	Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechtes. 1924.
Helfritz,	Grundriß des preußischen Kommunalrechts. 1922.
Haltenhoff,	Preußisches Verwaltungsblatt. Bd. 41. S. 418.
Jaeckel,	Das Volksschullehrerdiensteinkommensgesetz vom 17. 12. 1920. 1925.
Klotzsch,	Das Gesetz betr. das Diensteinkommen der Lehrer und Lehrerinnen vom 26. 5. 1909. Berlin 1909.
Lewin,	Die Geschichte der Entwicklung der preuß. Volksschule. Leipzig 1910.
Lezius,	Das Gesetz betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen v. 28. 7. 1906. Berlin 1906.
Loening,	Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 3. S. 68 ff.
Marcks,	Das Gesetz betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen. Berlin 1906.
Müller,	Grundriß der Geschichte der preußischen Volkschulwesens Osterwieck 1910.

Georg Meyer	Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 1910. 3. Aufl.
Otto Mayer,	Deutsches Verwaltungsrecht. I. Aufl. 1896, II. Aufl. 1917, III. Aufl. 1924.
Oertel,	Die Städteordnung 4. Aufl. 1905.
Peters,	Die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung. Berlin 1925.
Preuß,	Das Recht der städtischen Schulverwaltung. Berlin 1905.
Preuß,	Archiv für öffentliches Recht. Bd. 15. S. 202. Bd. 20. S. 230.
Plüsc'ke,	Die städtischen Schuldeputationen u. ihr Geschäftskreis. 1908.
Rintelen,	Die Volksschule in Preußen in ihrem Verhältnis zu Staat und Kirche. Berlin 1908.
v. Rohrscheidt,	Das Gesetz betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. 7. 1906. Berlin 1925.
v. Rohrscheidt,	Das Volksschullehrerdiensteinkommensgesetz vom 17. Dezember 1920. Berlin 1921.
Schreiber, Karl,	Beteiligung des Staates an den Volksschullasten in Preußen, (13 Heft der Abhandl. des Staats- und Verwaltungsrechts 1907).
Schneider u. v. Bremen,	Das Volksschulwesen im preußischen Staat. Bd. 1 und 2. Berlin 1886.
Stier-Somlo,	Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes. Bd. 1 und 2.
Schoenborn,	Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht. 1906.
Schoen,	Das Recht der Kommunalverbände. 1897.
Triepel,	Reichsaufsicht. 1917.
Trautmann,	Die städtischen Schuldeputationen und die Ministerialinstruktion vom 26. 6. 1811. Archiv für öffentliches Recht. Bd. 19. S. 536.

Die Protokolle des Verfassungsausschusses der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung. 1919. Nr. 391.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Abgeordnetenhauses. 1887. II. Bd. S. 849 ff. und 895 ff.

Kommissionsbericht über den Gesetzentwurf betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen.

Das Volksschularchiv.

Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes.

Entscheidungen des Reichsgerichts.

Einleitung.

Die Aufsicht und Verwaltung über die Volksschule in Deutschland bildet seit ihrer Entstehung eines der umstrittensten Gebiete des öffentlichen Lebens. Kirche und Gemeinden haben wiederholt mit wechselndem Erfolge versucht, dem Staate gegenüber ihre wirklichen oder vermeintlichen Rechte an der Volksschule geltend zu machen. So hat die Kirche stets als ihre Aufgabe eine Mitwirkung an der sittlich religiösen Erziehung der Jugend betrachtet und das Recht zu einem maßgebenden Einfluß auf die Volksschule durch Ausübung von Leitungs- und Aufsichtsbefugnissen für sich in Anspruch genommen. Der Staat hat sich jedoch den Ansprüchen der Kirche gegenüber oft ablehnend verhalten und das Recht des Staates zur Aufsicht und Verwaltung über die Volksschule betont. Beruht doch auch die Eigenart des Volksschulwesens seit seinem Bestehen auf der Auffassung, daß die Sorge für Bildung und Erziehung zunächst Recht und Pflicht des Staates sei. Im Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten von 1794 ist daher schon im § 1 II 12 gesagt, daß Schulen und Universitäten Veranstaltungen des Staates sind, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben. Der Kirche sollte dabei nur derjenige Einfluß zukommen, welchen ihr der Staat durch seine Gesetzgebung einräumte. Der Staat, nicht die Kirche, hat die Volksschule in Deutschland durch die Einführung des Schulzwanges geschaffen, der die Grundlage für die Volksschule bildet. Man könnte daran denken, daß der Kirche noch bezüglich des Religionsunterrichtes ein Aufsichtsrecht zusteht. Nachdem jedoch die Reichsverfassung vom 11. August 1919 den Grundsatz der Trennung

von Staat und Kirche aufgestellt hat, ist für ein Mitwirkungsrecht der Kirche bei dem Religionsunterricht kein Raum mehr. Der Religionsunterricht ist wohl nach Art. 149 der Reichsverfassung nach den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft zu erteilen. Immer aber unterliegt seine Erteilung der alleinigen Aufsicht des Staates, der die Art und Weise der Gestaltung des Unterrichts bestimmt.[1]) Dieser Rechtszustand bestand im allgemeinen auch schon vor Erlaß der Reichsverfassung vom 11. August 1919 in Preußen. Wurde der Religionsunterricht auch teilweise durch Geistliche erteilt, so übten sie doch diese Tätigkeit nur im Auftrage des Staates aus.[2])

In hohem Maße sind ferner die Gemeinden an der Volksschule interessiert, die ihre Rechte an der Volksschule in erster Linie auf finanzielle Leistungen zurückführen. Für die Durchführung des Staatsgrundsatzes, daß jeder Untertan ein gewisses Maß allgemeiner Bildung erhalte, hat der Staat die allgemeine Schulpflicht eingeführt, die heute als eine Schulbesuchspflicht angesehen werden muß. Gemäß Art. 145 der Reichsverfassung dient ihrer Erfüllung grundsätzlich die Volksschule mit mindestens 8 Schuljahren. Der Schulpflicht wird in den 4 untersten Jahrgängen in der für alle gemeinsamen Grundschule genügt.[3]). Von dieser für alle schulpflichtigen Kinder gleichmäßig obligatorischen Schule zweigen sich die aufsteigenden Schulbahnen verschiedener Art, Richtung und Länge ab.[4]) Mit der Aufstellung des Grundsatzes der allgemeinen Schulpflicht hat der Staat gleichzeitig die Pflicht übernommen, für eine genügende Zahl gehörig eingerichteter Schulen zur Erfüllung des Schulzwanges Sorge zu tragen. Art. 143 der Reichsverfassung bestimmt demgemäß in Übereinstimmung mit Art. 21 Abs. 1 der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850, daß für die Bildung der Jugend durch

---

[1]) vgl. Giese, Reichsverfassung zu Art. 149. Allg. Bestimmungen über Einrichtung, Aufgabe und Ziel der preuß. Volksschule. ME. v. 15. 10. 1872 (ZBl. 585) Ziff. 14—21.

[2]) vgl. ME. v. 18. 2. 1876 (ZBl. S. 120). Anschütz, preuß. Verfassungsurkunde S. 453. Hinschius, im Wörterbuch II. Aufl. 1913 Art. »Religionsunterricht«.

[3]) vgl. das Gesetz über die Grundschulen und die Aufhebung der Vorschulen v. 28. 4. 1920. RGBl. 851.

[4]) vgl. Ausschußbericht S. 225. Sten. Bericht d. Verh. d. Nationalvers. S. 1674.

öffentliche Anstalten zu sorgen ist. Wie Art. 143 Abs. II weiter sagt, sollen bei der Errichtung Reich, Länder und Gemeinden zusammenwirken. Dieser Grundsatz bedarf noch der näheren gesetzlichen Ausführung, die bisher noch nicht erfolgt ist. Bis dahin gilt auch das preußische Recht noch weiter. Danach führt aber die Errichtung und Unterhaltung der Volksschulen der Staat nicht selbst durch, sondern er bürdet diese Last, die Schullast, im Geltungsgebiet des Allgemeinen Landrechts politischen Gemeinden, den Städten und Landgemeinden, und den Gutsbezirken auf, die entweder Eigenschulverbände sind oder zu Gesamtschulverbänden vereinigt werden können.[1]) Nur in den Restkreisen der früheren Provinz Westpreußen, Teilen der heutigen Grenzmark Posen-Westpreußen und der Provinz Ostpreußen, kommen dafür nach der Schulordnung für die Elementarschulen der Provinz Preußen vom 11. 12. 1845 (GS. 1846 S. 1) die Schulgemeinden, Grundherren oder Gutsherren[2]), in den Restkreisen der Provinz Posen die nach dem Allgemeinen Landrecht gebildeten Hausvätersozietäten und die Gutsherren in Betracht, soweit nicht auch hier schon die Schullast von den politischen Gemeinden übernommen worden ist. Die besonderen für jüdische Kinder bestimmten und mit jüdischen Lehrkräften zu besetzenden öffentlichen Volksschulen sind grundsätzlich von den jüdischen Einwohnern des Schulbezirkes zu unterhalten, die aber als Schulverbände gelten.[3]) Alle diese Träger der Schullast haben stets für die ihnen obliegende Pflicht zur Unterhaltung Rechte an der Volksschule geltend gemacht und auch durch Gesetz erhalten. Unbeschadet ihrer Mitwirkung auf dem Gebiete des Volksschulwesens ist es aber allein Sache des Staates für die Durchführung des Zweckes und des Zieles der Volksschule zu sorgen und sich dabei der Rechte zu bedienen, die er nach der geschichtlichen Entwicklung

---

[1]) vgl. § 1 Volksschulunterhaltungsges. Art. 25 der preuß. Verfassungsurkunde.

[2]) vgl. § 70 des Volksschulunterhaltungsges.

[3]) vgl. § 40 Volksschulunterhaltungsges. Ges. über die Verhältnisse der Juden vom 23. 7. 1847. Ges. S. 263.
v. Rohrscheidt S. 283 ff.
Freund, Rechtsstellung der Juden im preuß. Volksschulrecht 1908, Artikel: »Die politische Religionsgesellschaft,« Wörterbuch II 1913.

und im Interesse der Volksbildung beanspruchen muß und kann. Die Summe dieser Rechte an der Volksschule pflegt man gewöhnlich als die Aufsicht über die Volksschule zu bezeichnen.

Begriff, Umfang und Art dieses Aufsichtsrechtes haben stets zu Zweifeln Anlaß gegeben. Die vorliegende Arbeit soll zu diesem umstrittenen Gebiet einen Beitrag liefern. Ich werde mich dabei beschränken auf die Betrachtung der Rechtsverhältnisse für das Geltungsgebiet des Allgemeinen Landrechts, also im allgemeinen für die Provinzen Ostpreußen, Pommern, Brandenburg, Grenzmark Posen-Westpreußen, Ober- und Niederschlesien, Sachsen, für Ostfriesland, Westfalen und die Kreise Rees, Essen, Duisburg, Mühlheim, Ruhrort. In diesem Umfange werde ich die Aufsicht über die öffentliche Volksschule behandeln, also über diejenigen öffentlichen Schuleinrichtungen, die der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienen.[1]) Unberücksichtigt bleibt daher die Aufsicht des Staates über die privaten Schulen oder privaten Volksschulen.[2])

---

[1]) vgl. § 1 des Gesetzes betr. die Feststellung von Anforderungen für Volksschulen vom 26. 5. 1887. GS. S. 175.
v. Brauchitsch, Preuß. Verwaltungsges. Bd. 7 S. 88; Stier-Somlo, Handbuch II. 1. S, 442 ff. Entsch. des OVG. Bd. 12. S. 197; Bd. 17. S. 157.

[2]) Dirksen im Wörterbuch II, 1913 Artikel »Privatunterricht«.

Hauptteil.

I. Abschnitt.

Begriff, Umfang und Inhalt der Aufsicht.

I. Kapitel:

Allgemeines.

Den nach der Revolution von 1918 hervorgetretenen unitarischen Bestrebungen entsprechend hat auch das Schulwesen in der Reichsverfassung vom 11. August 1919 Aufnahme gefunden. Das Reich hat danach gemäß Art. 10 Nr. 2 das Recht, im Wege der Gesetzgebung Grundsätze für das Schulwesen aufzustellen. Einige Grundsätze bringt die Reichsverfassung selbst in den Artikeln 142 ff. Nach Artikel 144 steht das gesamte Schulwesen unter Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen. Die Reichsverfassung hat mit dieser Bestimmung für Preußen nicht etwa neues Recht geschaffen, sondern sie hat nur einem Rechtssatz Ausdruck gegeben, auf dem das ganze Schulwesen in Preußen schon beruht. Denn auch nach preußischem Recht steht das Schulwesen unter der Aufsicht des Staates; den Gemeinden ist eine Teilnahme an dieser Aufsicht vorbehalten.[1]) Man sollte annehmen, daß entsprechend der großen Bedeutung, die das Schulwesen für die ganze Staatsverwaltung stets gehabt hat, auch über das Verhältnis des Staates zur preußischen Volksschule, wenigstens in den Grundfragen, Klarheit herrscht. Aber das Gegenteil ist der Fall. Besteht doch schon im geltenden Recht große Unübersichtlichkeit, die noch vergrößert wird durch die

[1]) vgl. das Gesetz betr. die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens vom 11. 3. 1872. GS. S. 183.

verschiedenste Auslegung der Gesetze im Schrifttum, in der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis. Die größte Schwierigkeit bereitet der Versuch einer klaren Abgrenzung des Begriffes »Aufsicht über die Volksschule«. Mit Recht hat man diesen Ausdruck einer Kritik unterzogen und ihn als unscharf und unzutreffend bezeichnet,[1]) Es erscheint daher zunächst notwendig, den Begriff der Aufsicht im Verwaltungsrecht nach seiner verschiedenen Bedeutung zu erörtern.

2. Kapitel:
Der Begriff der Aufsicht im Verwaltungsrecht.

Eine allgemeine gesetzliche Bestimmung des Begriffes »Staatsaufsicht« ist in den preußischen Gesetzen nicht gegeben. Es finden sich zwar in einzelnen Städteordnungen Umschreibungen des Staatsaufsichtsrechtes, besonders der Grenzen der Staatsaufsicht. Teils sind jedoch diese Bestimmungen nicht erschöpfend, teils geben sie nur für bestimmte Zweige des staatlichen Aufsichtsrechtes Richtlinien (z. B. bei der Kommunalaufsicht.)[2]) Auch im Schrifttum herrscht hierüber keine volle Klarheit. Anschütz[3]) bestimmt mit Bezug auf die Schulaufsicht den Begriff der Aufsicht folgendermaßen: »Aufsicht ist die Gewalt eines höheren Wesens, vermöge deren dieses die selbstverwaltende Tätigkeit ihm untergeordneter Gemeinwesen oder Einzelpersonen im Einklang hält mit seinen Zwecken und Interessen. Der Begriff fordert zwei Willenträger, deren einer, der Beaufsichtigte, dem anderen, dem Beaufsichtigenden, untergeordnet, aber ihm gegenüber selbständig ist. Die beaufsichtigte Tätigkeit erscheint als Autonomie, denn sie ist nicht Tätigkeit des untergeordneten Gemeinwesens für das übergeordnete, sondern Tätigkeit des Ersteren für sich selbst«. Auf der einen Seite steht danach die Herrschaft des Staates, auf der anderen Seite ein selbständiges Subjekt, das im Rahmen

[1]) vgl. Anschütz, preuß. Verfassungsurkunde. Bd. 1. S. 409;
Loening, Jahrb. f. das öffentliche Recht. Bd. 3. S. 129;
Preuß. Das Recht der städtischen Schulverw. S. 43 u. 94;
Giese, RV. 1925. S. 375;
Haltenhoff, Pr. Verwaltungsbl. Bd. 41. S. 418;
Peters, Grenzen d. kommunalen Selbstverw. S. 213.

[2]) vgl. die Städteordnung vom 17. 3. 1831. § 139 a—d; die Städteordnung für Schleswig-Hollstein vom 14. 4. 69. § 92.

[3]) Anschütz, a. a. O. S. 409.

der ihm überlassenen Autonomie selbständig handelt. Nach der heute herrschenden Auffassung wird aber unter Autonomie nur das subjektive öffentliche Recht eines dem Staate untergeordneten öffentlich-rechtlichen Verbandes (Gemeinde, öffentliche Genossenschaften) zur Setzung von Rechtsnormen verstanden, die gegenüber den ihm untergeordneten Subjekten verbindlich sind. Es handelt sich dabei um die staatsrechtliche gesetzlich festbestimmte Befugnis eines nicht staatlichen Verbandes zur Erzeugung objektiven Rechts in Angelegenheiten, die dem betreffenden Verbande ausdrücklich zur ergänzenden Regelung überlassen sind und die in der Regel nur noch öffentlich-rechtliche Dinge betreffen. Insoweit hat auch jede Gemeinde ein Recht zur Autonomie; denn sie kann Statuten, Ortsgesetze erlassen, die objektives Recht schaffen.[1]) Anschütz versteht aber anscheinend, wie aus dem angeführten Zitat hervorgeht, unter Autonomie, Selbstverwaltung. Selbstverwaltung und Autonomie sind aber, wie auch Peters[2]) eingehend dargelegt hat, zwei voneinander verschiedene Begriffe. Das Recht zur Selbstverwaltung schließt nicht das Recht zur Autonomie in sich.[3]) Wie aber die späteren[4]) Ausführungen zeigen werden, besitzen weder die Gemeinde, noch die sonstigen Schulverbände bei der Verwaltung der Volksschulangelegenheiten ein Recht zu Autonomie.

Über den Begriff der Aufsicht sagt Hatschek folgendes: »Staatsaufsicht ist jene Verwaltungstätigkeit, welche gewisse dem Staate eingeordnete oder untergeordnete juristische Personen dazu anhält, daß sie die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben auch wirklich erfüllen und alles vermeiden, was eine Überschreitung ihrer zur Erfüllung jener Aufgaben gesetzten Machtbefugnisse darstellt.[4]) Otto Mayer bezeichnet die Staatsaufsicht als »eine geordnete rechtliche Macht über die Selbstverwaltungskörper, um sie bei der Erfüllung ihrer Zwecke zu erhalten, sie geschieht namens des Staates.« In ähnlicher Weise

---

[1]) vgl. Hatschek, S. 51.
Peters S. 37.
Schücking im Wörterbuch II, 1911 Artikel »Antonomie« Walz im Wörterbuch II, 1911, Artikel »Gemeindeverwaltung.«

[2]) Peters, S. 37 ff.

[3]) Helfritz, S. 11;
Fleiner, S. 116; in ähnlicher Weise: Stein, Die vollziehende Gewalt. 1869. 2. Teil S. 79.

[4]) S. 23 ff., S. 31 ff. S. 33 ff.

[5]) Hatschek, S. 326.

bezeichnet Friedrichs die Staatsaufsicht als »eine geordnete rechtliche Macht, welche im Namen des Staates über die rechtsfähigen Verwaltungen geübt wird, um sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu erhalten.«[1])

Die angeführten Begriffsbestimmungen zeigen zur Genüge, daß das Hauptgewicht hierbei auf die Selbstständigkeit des beaufsichtigten Subjekts gegenüber dem Staat gelegt wird. Das trifft zweifellos für den heutigen Begriff der Aufsicht im modernen Staat zu.[2]) Die Anwendung dieser Grundsätze für die Bestimmung des Begriffes der Aufsicht über die Volksschule würde m. E. nicht genügen, da das Recht des Staates über die Volksschule noch zum größten Teil seine Wurzel im Allgemeinen Landrecht, also im Recht des Polizeistaates hat. Der Begriff der Schulaufsicht läßt sich nur aus der geschichtlichen Entwicklung genauer bestimmen. Auch das Allgemeine Landrecht kennt den Begriff Aufsicht, z. B. über die Städte, die entsprechend dem Charakter des Polizeistaates keine selbständige autonome oder selbstverwaltende Tätigkeit ausübten. Der Begriff Aufsicht muß also früher eine andere Bedeutung gehabt haben wie heute. Darin liegt aber gerade der Unterschied des Polizeistaates zum modernen Staat. Der Polizeistaat nahm für sich das Recht in Anspruch, die Tätigkeit seiner Brüger nach jeder Richtung hin zu überwachen. Die Gemeindeorgane sind ausführende Organe des Staates, die Schulverwaltung des Allgemeinen Landrechts ist daher nur Staatsverwaltung.[3]) Der Gerichtsobrigkeit, d. h. dem Magistrat in der Stadt und dem Gutsherrn auf dem Lande, waren staatliche Aufsichtsrechte delegiert. Unter ihrer Direktion standen nach § 12, II, 12 des Allgemeinen Landrechts die gemeinen Schulen, die dem ersten Unterricht der Jugend gewidmet waren. Auch die Mitwirkung der Kirche bei der Aufsicht über die äußere Verfassung der Schulanstalt gemäß § 13 II 12 wurde kraft staatlichen Auftrages von dem Kirchenvorsteher ausgeübt. An dem Charakter der Schulverwaltung als Staatsverwaltung änderte auch nichts die

[1]) Friedrichs, Verwaltungsarch. Bd. 30 S. 74.
Otto Mayer. Deutsch. Verwaltungsrecht. 1. Aufl. S. 410.

[2]) vgl. Schoenborn das Oberaufsichtsrecht. Gierke, Genossenschaftstheorie. S. 652 ff.

[3]) vgl. Anschütz, S. 458;
Loening, S. 81.
Trautmann, Arch. f. öffentl. R. Bd. 19 S. 560.

Aufbringung der Schullasten durch die Hausväter-sozietäten. Ein wesentliches Merkmal, das mit dem heutigen Begriff der Aufsicht eng verbunden ist, der Rechtsschutz gegen ein Überschreiten der Aufsichtsbefugnisse des Staates, fehlte im Polizeistaat. Der Staat leitete nun die verschiedensten Einzelbefugnisse zur Aufsichtführung, auch auf dem Gebiete des Schulwesens, aus einer Quelle ab, den dem Staate allgemein naturgemäß zustehendem Regierungsrechte, dem Oberaufsichtsrechte.[1]) Dieser Sammelbegriff bezeichnete die staatliche Allmacht, die grundsätzlich unbeschränkt war. Auch heute lassen sich für die zahlreichen Fälle der Beaufsichtigung des Staates gewisse gemeinsame Grundformen finden, und man bezeichnet daher die Gesamtheit der dem Staate an der Schule zustehenden Rechte heute auch noch als das Oberaufsichtsrecht über die Schule.

Die staatliche Allmacht des Polizeistaates hat aber durch die Steinsche Reform eine Einschränkung erfahren. Den Städten wurden gewisse Gebiete der früheren staatlichen Tätigkeit zur Selbstverwaltung überlassen. Der patrimoniale Magistrat und der Steuerrat des Allgemeinen Landrechtes wurden beseitigt. Die so geschaffene Selbstverwaltung, die kommunale Selbstverwaltung, besteht in der Verwaltung bestimmter eigener Angelegenheiten und wird ausgeübt durch eigene Organe der kommunalen Verbände, unabhängig von der Staatsverwaltung, auf Grund eines gesetzlich normierten Rechtes auf diese Verwaltung. Denn das Wesen dieser kommunalen Selbstverwaltung, die auch als Selbstverwaltung im juristischen Sinne bezeichnet wird, liegt vor allem darin, daß die Gemeinden dem Staate gegenüber einen Anspruch haben, diese Tätigkeit auszuüben und die ihnen überlassenen oder selbständig übernommenen Aufgaben zu erfüllen. Welcher Art die zu erfüllenden Aufgaben sind, ist ohne Bedeutung; zunächst waren es nur reine städtische Angelegenheiten, darüber hinaus auch Aufgaben auf dem Gebiete des Schulwesens. Dem Begriff der Selbstverwaltung im juristischen Sinne steht gegenüber der Begriff der Selbstverwaltung im politischen Sinne, der auf Rudolf v. Gneist zurückgeht. Sie bedeutet nach allgemeiner Auffassung heute die Wahrnehmung staatlicher Geschäfte durch Ehren-Beamte.

---

[1]) Schoenborn, Das Oberaufsichtsrecht, S. 18.

Das Recht zur Selbstverwaltung im juristischen Sinne wird nur durch das Aufsichtsrecht des Staates eingeschränkt, d. h. durch die Gewalt des Staates, auf die Selbstverwaltungskörper einzuwirken. Indes ist auch der Staat dabei nicht nur in dem Maße beschränkt, als das Gesetz die Freiheit zur Selbstverwaltung gewährleistet, vielmehr gilt heute die Anschauung, daß der Staat gegenüber den selbständigen Rechtssubjekten nur soweit mit Zwangsgewalt vorgehen darf, als ihm das Gesetz hierzu eine Ermächtigung erteilt. Die Art der Ausübung dieser Aufsicht ergibt sich nicht ohne weiteres aus dem Wesen der kommunalen Verwaltung, sondern aus dem positiven Recht.

Ein unumschränktes Herrschaftsrecht hat der Staat aber auf dem Gebiet der Staatstätigkeit selbst, in der staatlichen Verwaltung. Der Staat handelt durch Organe, dabei ist es gleichgültig, ob er sich bei Ausübung der Staatstätigkeit der kommunalen Organe — bei den Auftragsangelegenheiten — oder seiner unmittelbaren Staatsbeamten bedient. Handeln durch Organe bedeutet handeln des Staates selbst. Eine Aufsicht über eignes Handeln ist aber ein Unding; wenn man von Aufsicht innerhalb der staatlichen Verwaltung spricht, so bedeutet daß nur die Aufsicht über die unselbständigen Beamten oder das Staatstätigkeit ausübende kommunale Organ. Das ist Organaufsicht, Dienstaufsicht. Der Sprachgebrauch ist nur insofern ungenau, als er von einer Dienstaufsicht des Staates spricht[1]) obgleich es sich hier in Wahrheit um die Aufsicht der übergeordneten über die untergebenen Organe des Staates im Rahmen der staatlichen Verwaltung handelt. Echte Aufsicht besteht daher nur im modernen Staat über selbständige Rechtssubjekte mit selbständiger Tätigkeit, die dem Staate untergeordnet sind. Ein Recht des Staates auf diese Tätigkeit einzuwirken, mit dem Ziele das Rechtssubjekt zu einer Tätigkeit oder zu einem Gewährenlassen zu bewegen, kann nur das Gesetz zulassen. Man bezeichnet den Gesamtkomplex dieser Rechte verschieden je nach dem Charakter des Subjekts und seiner Tätigkeit. So gibt es eine Kommunalaufsicht über die Gemeinden in ihrer Eigenschaft als politische Selbstverwaltungsorgane, soweit keine besondere Fachaufsicht für einzelne Angelegenheiten besteht, eine

[1]) Preuß. Das Recht der städtischen Schulverw. S. 43; Schoenborn, S. 35.

Vereinsaufsicht über die selbständige Tätigkeit der Vereine, eine Kirchenaufsicht über die eigene Tätigkeit der Kirchen als öffentlich-rechtliche Korporationen. Unter Schulaufsicht würde man daher verstehen müssen, die Aufsicht des Staates über die Tätigkeit der Gemeinden oder Schulverbände, soweit sie eine selbständige Tätigkeit im Schulwesen ausüben. Daß jedoch unter Schulaufsicht etwas anderes verstanden wird und daß sie namentlich nach allgemeiner Anschauung etwas anderes als die Aufsicht des Staates über die Selbstverwaltung der Gemeinden im Rahmen der Städteordnung, die Kommunalaufsicht, ist, werden die weiteren Ausführungen zeigen.

3. Kapitel
Die gesetzliche Grundlage der Aufsicht des Staates über die Volksschule.

§ 1. Das allgemeine Landrecht.

Wir haben oben[1]) gesehen, daß der Staat sich bei Erfüllung seiner Aufgabe, der Sorge für die Volksbildung, selbständiger Rechtssubjekte, besonders bei der Errichtung und Unterhaltung der Volksschule, bedient und Gemeinden und anderen öffentlichen Verbänden eine gewisse Mitwirkung einräumt. Das Volksschulwesen ist Gegenstand öffentlicher Verwaltung. Daraus geht noch nicht hervor, ob und inwieweit Staats- oder Selbstverwaltung. Im Hinblick auf § 1, II, 12 des Allgemeinen Landrechts hat man vielfach die Volksschule als Staatsanstalt bezeichnet, die also reiner Staatsverwaltung unterworfen ist. Vor allen Dingen hat sich der Staat lange Zeit an diese Bestimmung gehalten, um seine Rechte und Pflichten an der Volksschule zu begründen. Dann wäre aber hier jede Aufsichtstätigkeit nur Dienstaufsicht. Nach § 1, II, 12 sind allerdings Schulen Veranstaltungen des Staates, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben. Der Sinn dieses Paragraphen läßt sich aber nicht aus dem Wortlaut und der Bedeutung, die wir heute mit dem Begriffe Veranstaltung verbinden, entnehmen, sondern nur aus dem gesamten Inhalt des Titels 12 des Allgemeinen Landrechts Teil II und den rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Schule, wie sie zur Zeit des Polizei-

[1]) S. 8 ff.

staates bestanden. Wären die Schulen nur reine Staatsanstalten, die nur der Staat errichten könnte, so stände damit § 2 in Widerspruch, wonach »dergleichen Anstalten nur mit Vorwissen und Genehmigung des Staates errichtet werden dürfen.« Alle öffentlichen Schulen stehen unter Aufsicht des Staates, der berechtigt ist, »sie den Prüfungen und Visitationen desselben zu allen Zeiten zu unterwerfen und Mißbräuche und Unordnungen abzustellen« (§ 9, II, 12 ALR.) Die Summe aller dieser Rechte wird in einschlägigen Gesetzen und Verordnungen der landrechtlichen Zeit als Oberaufsicht, Fürsorge, Direktion, Aufsicht bezeichnet, worunter man nach dem Inhalt des Tit. 12 die Herrschaft des Staates über die Schule, die Leitung und Beaufsichtigung des gesamten Schulwesens durch den Staat, versteht. Das ist der Sammelbegriff für die zahlreichen einzelnen Aufsichts- und Verwaltungsbefugnisse des Staates über die Schule. In diesem Sinne sind die Schulen Veranstaltungen des Staates. Das beweist auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift, wie sie Hatschek erläutert.[1]) Bestätigt wird dies auch durch die amtlichen Erläuterungen zu § 20 der oktroyierten Verfassung vom 5. 12. 1848, worin gesagt ist, daß die öffentlichen Volksschulen sowie alle übrigen Erziehungs- und Unterrichtsanstalten unter Aufsicht eigener vom Staate ernannter Behörden stehen. Hierdurch sollte das ohne alle Einschränkung dem Staate gebührende Oberaufsichtsrecht über das Unterrichtswesen als ein Grundrecht des Staates in der Verfassung seinen Niederschlag finden.[2]) Die Bestimmung des Allgemeinen Landrechts bedeutet eine allgemeine Maxime, die ihre Ergänzung und Weiterentwicklung erst durch die späteren Gesetze erhält.[3])

§ 2. Die preußische Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850.

Im Einklang mit § 9, II, 12 ALR. bestimmte der Art. 23 der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850: »Alle öffentlichen und privaten Unterrichts- und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht vom Staate ernannter Behörden.« Über den Umfang und Inhalt dieses Aufsichtsrechtes ist aber hieraus nichts zu entnehmen.

[1]) Hatschek, Verwaltungsarch. Bd. 17 S. 317.
[2]) OVG. Bd. 64 S. 343; RGZ. Bd. 84. S. 35;
[3]) Loening S. 70; Anschütz, S. 414.

Zwar stellte die Verfassung ein besonderes Gesetz über die Regelung des gesamten Unterrichtswesens in Aussicht. Bis zum Erlaß dieses Gesetzes sollten gemäß Art. 112 der preußischem Verfassungsurkunde die bisherigen Bestimmungen weiter gelten. Dieses allgemeine Gesetz blieb aber aus. Die Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde blieben daher bis zur Aufhebung der ganzen Verfassung suspendiert[1].

§ 3

Das Schulaufsichtsgesetz vom 11. März 1872.

Der Kulturkampf der 70er Jahre und die damit im Zusammenhang stehenden von der katholischen Kirche erhobenen Ansprüche auf Mitwirkung bei der Aufsicht über die Volksschule machten jedoch eine gesetzliche Normierung der Rechte des Staates über die Schule nötig, die in dem Gesetz betr. die Beaufsichtigung des Unterrichts und Erziehungswesens vom 11. 3. 1872 (G.S. S. 183) — kurz Schulaufsichtsgesetz genannt — erfolgte.

Im § 1 ist bestimmt:

»Unter Aufhebung aller in einzelnen Landesteilen entgegenstehenden Bestimmungen steht die Aufsicht über alle öffentlichen und privaten Erziehungsanstalten dem Staate zu. Demgemäß handeln alle mit dieser Aufsicht betrauten Beamten im Auftrage des Staates.« § 3 lautet: »Unberührt durch dieses Gesetz bleibt die den Gemeinden und ihren Organen zustehende Teilnahme an der Schulaufsicht, sowie der Art. 24 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850.« Der Artikel 24 enthielt die Bestimmung: »Die Leitung der äußeren Schulangelegenheiten steht der Gemeinde zu. Der Staat stellt unter der gesetzlich geordneten Beteiligung der Gemeinden aus der Zahl der Befähigten die Lehrer der öffentlichen Volksschule an.« Welche Rechte dem Staate bezüglich der Aufsicht im Einzelnen zustehen, hat das Gesetz nicht erläutert, insbesondere trifft es auch keine Anordnung darüber, wer namens und im Auftrage des Staates die Aufsicht auszuüben hat. Über die Organisation dieser Aufsicht sagt das Gesetz ebenfalls nichts, abgesehen von der Aufrechterhaltung der Teilnahme an der Schulaufsicht durch die Gemeindeorgane, ohne sich aber über Art, Maß und Rechtsgrund dieser Teilnahme

[1]) vgl. lex Schiffer Gesetz vom 10. 7. 1906 GS. S. 333 und Art. 81 Abs. I der preuß. Verfassung vom 30. 11. 1920.

auszusprechen. Die ausdrückliche Aufrechterhaltung der Gemeinderechte aus Art. 24 der preußischen Verfassungsurkunde war insofern auch bedeutungslos, als ein ausführendes Gesetz zu diesem Artikel bisher noch nicht ergangen war. Es verblieb also hier bei dem bestehenden Recht. Außer dem Allgemeinen Landrecht kommt nur die noch heute gültige Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen in den königlich preußischen Staaten vom 23. 10. 1817 (G.S. S. 248) in Frage,[1]) die daher auch als »sedes materiae« für die Begrenzung und den Umfang der Aufsicht des Staates über die Volksschule angesehen wird.[2])

§ 4

Die Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817.

Der § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 gibt der Bezirksregierung allerdings weitgehende Befugnisse. Danach steht der Regierung unter anderem zu:

a) die Besetzung sämtlicher dem landesherrlichen Patronatrechte unterworfenen Schullehrerstellen, sowie Bestätigung der von Privatpersonen und Gemeinden dazu erwählten Subjekte,
b) die Aufsicht über deren Amts- und moralische Führung,
d) die Direktion und Aufsicht über sämtliche öffentliche und Privatschulen und Erziehungsanstalten,
e) die Aufsicht und Verwaltung des gesamten Elementarschulwesens,
f) die Aufsicht und Verwaltung sämtlicher äußeren Schulangelegenheiten,
g) die gesamte Verwaltung des Schul- und Stiftungsvermögens oder, sofern diese verfassungsgemäß anderen Behörden oder Gemeinden, Korporationen und Privaten gebührt, die landesherrliche Oberaufsicht über die Vermögensverwaltung,
k) Schulsozietäten einzurichten und zu verteilen, wo die Ortschaften es wünschen oder Lokalumstände es möglich machen.

Nach dem Wortlaut der Regierungsinstruktion würde also nicht nur die Aufsicht, — die eine kommunale Tätigkeit nicht bloß zuläßt, sondern voraussetzt, — vielmehr ausdrücklich die Verwaltung des gesamten Schul-

[1]) Für die Restkreise der Provinz Westpreußen gilt außerdem noch die Schulordnung vom 11. 12. 1845 (G.S. 1846 S. 1).
[2]) Brauchitsch, Bd. 7. S. 59.

wesens ausschließlich Sache der Regierung sein. Damit würde aber die Regierungsinstruktion die fast uneingeschränkte Zuständigkeit des Staates bei jeder Tätigkeit auf dem Gebiete der Volksschulverwaltung begründen,[1]) denn nach herrschender Ansicht soll der Regierungsinstruktion Gesetzeskraft innewohnen, soweit sie nicht durch neuere Gesetze eine Einschränkung erfahren hat.[2]) Peters will das Schulwesen in seiner Gesamtheit als eine den Gemeinden als solche übertragene Auftragsangelegenheit, also als staatliche Verwaltung ansehen, und er beruft sich dabei auf § 1, II, 12 ALR. und § 18 der Regierungsinstruktion. Es liege gerade im Wesen einer Auftragsangelegenheit, daß der sachliche Gang der Geschäfte — hier der innere Schulbetrieb — unter unmittelbarer Anweisung des Staates erfolge, daß also in dieser Beziehung eine staatliche Aufgabe erfüllt werde, die von dem betreffenden Verbande als Organ des Staates durchzuführen sei. Insbesondere zieht Peters einen Vergleich mit der der Gemeinde als Auftragsangelegenheit überlassenen Leitung der Ortspolizei, abgesehen davon, daß eben die Leitung der Polizei einem bestimmten Beamten übertragen ist. Dort wie hier habe die Gemeinde »das Haus« und die sonstigen Mittel zu einer glatten Durchführung der Polizei- bezw. der Schule zur Verfügung zu stellen, und doch rede man auch nicht davon, daß die innere Polizei staatlich sei, die äußere Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinde.[3]) Würde man dieser Auffassung folgen, so müßte man auch eine besondere Schulaufsicht im echten Sinne des Wortes überhaupt leugnen. Dann gäbe es nur eine Schulverwaltung, die von der Gemeinde im Auftrage des Staates ausgeübt würde. Soweit hier von Schulaufsicht geredet würde, wäre darunter nur Dienstaufsicht zu verstehen. Wenn die Bestimmung der Regierungsinstruktion tatsächlich soweit ausgelegt werden könnte, wie es hier geschieht, so würde sie dadurch die Selbstverwaltung der Kommunen bezw. Schulverbände beschränken, ja beseitigen. Denn nach herrschender Meinung sollen schon durch die Städteordnung von 1808 den Städten

[1]) Außer vielleicht Buchstabe g, in dem die Möglichkeit der Verwaltung des Schulvermögens durch die Gemeinden vorausgesetzt wird.
[2]) Brauchitsch, Bd. 7 S. 59.
Preuß, S. 36.
[3]) Peters, S. 213.

und den andern Verbänden durch spätere Gesetze, insbesondere durch das Volksschulunterhaltungsgesetz von 1906 und die Schulordnung für Preußen von 1845, auch auf dem Gebiete des Volksschulwesens Selbstverwaltungsrechte eingeräumt sein. Trotz ihres weitreichenden Umfanges ist die staatliche Schuloberaufsicht keiner Schranke ledig. Nach § 8 Abs. 7 der Regierungsinstruktion von 1817 darf die Regierung nichts anordnen, was einem ausdrücklichen Gesetz entgegenläuft. Äußerste Grenze der Aufsicht und Verwaltung des Staates bildet daher die gesetzlich festgelegte Selbstverwaltung. Der Staat kann sich nicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten einmischen, soweit eben das Gesetz ihm nicht einen Eingriff gestattet. Eine gleichzeitige Verwaltung von Schulangelegenheiten durch den Staat und durch Selbstverwaltungsbehörden wäre aber unhaltbar. Über die Auslegung des § 1, II, 12 ALR. ist oben[1]) gesprochen Es kann darauf verwiesen werden. Die Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817, insbesondere des § 18, kann, wie auch das Oberverwaltungsgericht ausgeführt hat,[2]) nicht die Bedeutung haben, die ihm beigelegt wird. Mit Recht betont Preuß,[3]) daß die Bestimmung der Regierungsinstruktion nur einen organisatorischen Charakter habe. Das beweist auch § 18 Abs. 5 der Regierungsinstruktion, in dem es heißt: »Um der allgemeinen Jugendbildung der Nation eine feste Richtschnur zu geben, beabsichtigen Wir eine allgemeine Schulordnung entwerfen zu lassen, und auf den Grund derselben sollen demnächst besondere Schulordnungen für die einzelnen Provinzen entworfen werden. Bis dahin, daß solches geschehen, hat die Schulkommission sich in Ansehung des Schul- und Erziehungswesens nach den bisherigen Vorschriften zu achten.« Vor allem ist darauf hinzuweisen, daß die Instruktion eine Geschäftsinstruktion für die Staatsbehörden ist. Neues materielles Recht sollte sie nicht schaffen, insbesondere sollte sie an den bestehenden Gesetzen und Verordnungen nichts ändern, also auch nicht an dem den Städten durch die Städteordnung gegebenen Rechte der Selbstverwaltung.[4]) Wenn die

[1]) S. 17 ff.
[2]) OVG. Bd. 58 S. 200.
[3]) Preuß, S. 36 ff.
[4]) Loening, S. 127.

Instruktion von Aufsicht und Verwaltung der Elementarschulen spricht, so ist darunter zu verstehen, die Verwaltung des gesamten Elementarschulwesens und sämtlicher Schulangelegenheiten, soweit sie nach dem bestehenden Rechte unmittelbare Staatsverwaltung ist; soweit dies nicht der Fall ist, hat die Regierung die Staatsaufsicht über alle diese Angelegenheiten. Insofern untersteht die Volksschule, d. h. die frühere Elementarschule, also nicht nur der Aufsicht, sondern auch der Verwaltung des Staates. Der Umfang der den Gemeinden bezw. Schulverbänden überlassenen Rechte zur Selbstverwaltung auf dem Gebiete des Volksschulwesens ist für den Umfang des staatlichen Aufsichtsrechtes maßgebend. Es wird daher zunächst zu untersuchen sein, inwieweit die Schulverbände auf dem Gebiete des Volksschulwesens Selbstverwaltungsrechte besitzen. Am zweckmäßigsten wird hierbei Stadt und Land unterschieden.

4. Kapitel.

Das staatliche Aufsichtsrecht und die Selbstverwaltung.

§ 1 Die Städte.

Die Städteordnung vom 19. November 1808 bestimmt im § 179 b; »Zur Geschäftsverwaltung in Deputationen und Kommissionen sind geeignet

a) kirchliche Angelegenheiten,
b) Schulsachen.

Die Organisation zur Besorgung der inneren Angelegenheiten wird besonderen Bestimmungen vorbehalten; die äußeren Angelegenheiten besorgt ein Magistratsmitglied als Obervorsteher mit den nötigen Vorstehern aus der Bürgerschaft.« Wenn auch die Städteordnung keine erschöpfende Aufzählung kommunaler Angelegenheiten bringt, so ist doch unzweifelhaft, daß eine Angelegenheit, die von einer städtischen Deputation verwaltet werden soll, im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung liegen muß. Hier tritt zum ersten Male die im Allgemeinen Landrecht bereits angedeutete Scheidung in innere und äußere Angelegenheiten klar hervor.[1]) Eine scharfe

[1]) vgl. ALR. § 157, II, 11 und § 18, II, 12.

Abgrenzung dessen, was innere und äußere Schulangelegenheiten sind, ist aber nicht gegeben, und, obwohl die Verwaltungspraxis noch heute die Schulangelegenheiten so trennt, bisher nicht erfolgt. Im allgemeinen versteht man unter äußeren Angelegenheiten die Errichtung und Unterhaltung der Volksschule, die Verwaltung des Vermögens, die Herstellung und Beschaffung der für die Lehr- und Lerntätigkeit erforderlichen Mittel etc. Zu den inneren Angelegenheiten gehört alles, was sich auf das innere Leben der Schule, auf den Unterricht, Lehrplan, Methode, Schulbesuch und Schulzucht bezieht.[1]) Durch § 179 b der Städteordnung ist nach der herrschenden Ansicht den Gemeinden die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten und zwar als Selbstverwaltungsangelegenheit übertragen worden.[2]) Deutlich sagt Art. 24 der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. 1. 1850, daß den Gemeinden die Leitung der äußeren Angelegenheiten zustehe. Es mag dahingestellt bleiben, ob dieser durch Art. 112 der preußischen Verfassungsurkunde zunächst suspendierte Artikel durch § 3 des Schulaufsichtsgesetzes geltendes Recht geworden ist, da er inhaltlich nur den § 179 b wiederholt.[3])

Nach Preuß soll durch § 179 b den Städten sowohl die Verwaltung der äußeren als auch der inneren Angelegenheiten übertragen worden sein. »Nach dem Geist wie nach dem Wortlaut des Gesetzes wird die Verwaltung sämtlicher städtischer Schulen in äußeren und inneren Angelegenheiten von kommunalen Organen in gleicher Weise wie alle anderen Zweige der kommunalen Verwaltung geführt, also nach den Gesetzen und unter Oberaufsicht des Staates, aber im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung.«[4]) Eine Stütze findet diese Auffassung scheinbar in der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Bd. 36 S. 211. Demgegenüber ist jedoch zu sagen, daß den Gemeinden ebenso wie nicht sämtliche Kirchen- auch nicht alle Schul-Angelegenheiten übertragen werden sollten, obwohl § 179 a auch von Kirchen-

---

[1]) OVG. Bd. 36 S. 213.

[2]) vgl. Loening S. 81; Trautmann, S. 536; v. Bremen, S. 113 ff; Anschütz, S. 411.

[3]) vgl. Anschütz, S. 459.

[4]) Preuß, S. 21.

angelegenheiten ohne jede Einschränkung spricht. Durch argumentum e contrario ist das auch aus Art. 24 der preußischen Verfassungsurkunde von 1850 zu schließen. Für die inneren Angelegenheiten wollte sich vielmehr der Staat freie Hand lassen, wieweit er die Gemeinden daran beteiligen wollte. Das geht aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des § 179 b hervor.[1]) Wenn man der Auffassung von Preuß folgt, würde die Schule nicht mehr eine Veranstaltung des Staates, sondern eine reine Gemeindeanstalt sein, die nur der Kommunalaufsicht unterliegt. Das ist jedoch nicht der Fall. Alle öffentlichen Schulen -- auch die von den Gemeinden geschaffenen höheren Schulen — dürfen nur mit Vorwissen und Genehmigung des Staates errichtet werden. Das Preußische Schulwesen ist nicht auf dem Boden des Gemeinderechts erwachsen. Die darauf bezüglichen Normen bilden vielmehr einen besonders gestellten, für sich bestehenden Teil des öffentlichen Rechts. Die Schule kann daher nicht als eine öffentliche Gemeindeanstalt angesehen werden.[2])

Gegen Preuß ist vor allen Dingen die in Ausführung des § 179 b der Städteordnung von 1808 ergangene Instruktion des Ministers des Innern vom 26. Juni 1811 für die Schuldeputationen in den Städten anzuführen.[3]) Die Instruktion bestimmte zwar, daß in allen Städten besondere Schuldeputationen eingerichtet werden sollten als einzige Behörde, sowohl für die inneren, als auch die äußeren Angelegenheiten des Schulwesens der Stadt. Der Staat wollte damit, wie die Instruktion sagt, bei der Verwaltung der inneren Angelegenheiten, die Staatsverwaltungsangelegenheit blieb, sich der Mitwirkung der Selbstverwaltungsorgane bedienen, um keine besonderen Organe dafür zu bestellen, und um das Ganze unter eine einfache und harmonische Leitung zu bringen. Denn nach der ursprünglichen Absicht der zuständigen Ressorts sollte neben der durch § 179 der Städteordnung angeordneten rein städtischen Deputation für die externen Sachen, in jeder Stadt ein staatliches Schulkollegium

[1]) Trautmann, S. 569;
Loening S. 81;
Anschütz S. 457;
Kommissionsbericht zum VUG. S. 335.
[2]) Pr. Verwaltungsblatt Bd. 22 S. 704. OVG. Bd. 3, S. 140; Bd. 21 S. 38.
[3]) v. Bremen, Volksschule. S. 517.

für die internen Sachen errichtet werden.[1]) In erster Linie ist daher die Schuldeputation ein unmittelbar staatliches Organ für die inneren Angelegenheiten. Das kam besonders darin zum Ausdruck, daß die Mitglieder der Schuldeputation der Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde bedurften. Die Verwaltung der inneren Angelegenheiten ist also Auftragsangelegenheit. Daneben sind der Schuldeputation die äußeren Angelegenheiten zur selbstständigen Erledigung zusammen mit den übrigen Gemeindeorganen überlassen. Hierbei war sie Organ des Magistrats. So entstand ihre seitdem bestehende Doppelstellung.[2]) Als ausführendes Organ der Schulaufsichtsbehörde hat sie auf genaue Befolgung der Gesetze und Anordnungen des Staates hinsichtlich des ihr untergebenen Schulwesens zu achten.[3]) Sie hat ferner die Tätigkeit des Lehrers zu überwachen, den Schulbesuch zu fördern und zu kontrollieren, das gute Verhältnis zwischen Schule und Eltern, zwischen Schule und Gemeinde aufrecht zu erhalten.

Die Rechtsgültigkeit der Instruktion ist mehrfach angezweifelt worden. Die Zuweisung der äußeren Angelegenheiten an derartige Deputationen wurde als eine mit der Städteordnung in Widerspruch stehende Beschränkung der Selbstverwaltung angesehen. Ein Zwang, die ihr zustehenden Rechte auf diese Deputationen zu übertragen, bestand jedoch nicht. Tatsächlich sind sie aber mit der Verwaltung der äußeren Angelegenheiten überall betraut worden, bis das Volksschulunterhaltungsgesetz vom 28. Juni 1906 in § 43 Abs. 2 eine gesetzliche Verpflichtung hierfür ausgesprochen hat.[4]) Eine weitere Streitfrage knüpft sich hieran und zwar die Frage, ob die Bestimmungen der Städteordnung über Schulsachen und die Instruktion vom 26. 6. 1811 durch die späteren Gesetze, insbesondere durch die Städteordnung von 1853, außer Kraft gesetzt worden sind. Keine der späteren Städteordnungen

[1]) Anschütz, S. 459.
Loening S. 82.

[2]) a. M. anscheinend v. d. Golz S. 45.

[3]) Loening S. 83,
v. Bremen, Volksschule S. 522.
Schoen, Das Recht der Kommunalverbände S. 140;
ME. v. 17. 2. 54 u. 21. 12 64;
Schneider und v. Bremen S. 70 ff.

[4]) Trautmann S. 536 ff.
Schneider und v. Bremen Bd. 1 S. 50 u. 83.

enthält besondere Bestimmungen über Schulsachen oder Schuldeputationen. Nach der herrschenden Auffassung gelten sowohl die Städteordnung von 1808, soweit der § 179 b in Frage kommt, als auch die Instruktion von 1811 fort, da sie dem späteren Recht nicht widersprechen.[1] Für die frühere Provinz Preußen hat sogar die Instruktion in § 36 der Schulordnuug von 1845 ihre gesetzliche Anerkennung gefunden und gilt daher unzweifelhaft in den Restkreisen der früheren Provinz Westpreußen.[2] Sie ist besonders darum als rechtsgültig anzusehen, weil sie nicht in formeller oder materieller Abhängigkeit von der Städteordnung steht, sondern, wie ein Ministerialerlaß vom 21. 2. 1864 sagt, eine »in sich geschlossene Instruktion« geschaffen hat.[3] Materiell unabhängig ist sie deshalb, weil keine auf Grund der Städteordnung gebildete Deputation verlangen kann, oder zu dulden braucht, mit der Verwaltung der inneren Angelegenheiten betraut zu werden.[4]

Diese Rechtslage blieb in ihren Grundzügen bis zum Erlaß des Gesetzes betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juni 1906 (G.S. S. 335) bestehen.[5] Dieses Gesetz hat in Anbetracht der vor allem in der Praxis herrschenden Unklarheiten über die Begriffe »innere und äußere Angelegenheiten« eine derartige Scheidung nicht vorgenommen, sondern spricht nur

1. von den dem Schulverband zustehenden Angelegenheiten,
2. der staatlichen Schulaufsicht und
3. der Lehreranstellung.

Für den Inhalt und Umfang der Schulaufsicht gibt das Gesetz keine Begriffsbestimmung, sondern es hält nur die bisherigen Rechte der Schulaufsichtsbehörde und der Schulverbände aufrecht, soweit sie nicht mit anderen Bestimmungen des Gesetzes in Widerspruch stehen.[6]

---

[1]) Loening, S. 82.
Rohrscheidt, Volksschulunterhaltungsges. S. 297.
v. Bremen, Volksschule S. 517.
Schneider und v. Bremen I. S. 70.

[2]) vgl. § 70 u. 63 des VUG.

[3]) Schneider und v. Bremen I. S. 70.

[4]) Schoen S. 140;
Oertel S. 399.

[5]) Kurz im folgenden »Volksschulunterhaltungsgesetz« genannt.

[6]) vgl. § 65 Abs. I. VUG.

Es ist, wie sein Name sagt, ein Gesetz über die Unterhaltung der Volksschulen und hat mit Absicht, wie der Kommissionsbericht zum Volksschulunterhaltungsgesetz ergibt, eine Abgrenzung zwischen den Kompetenzen von Staat und Gemeinde nicht bringen wollen, so daß daraus für den Inhalt und Umfang der Schulaufsicht nicht viel gewonnen werden kann. Nur insofern hat es hier Bedeutung, als es über die Verwaltung der den Gemeinden zustehenden Angelegenheiten in § 43 und 47 ff. Bestimmungen enthält und eine Beteiligung der Gemeinden an der Lehreranstellung in Übereinstimmung mit Art. 24 der preußischen Verfassungsurkunde von 1850 vorschreibt.[1]) § 1 des Gesetzes bildet die Grundlage für die Selbstverwaltung. Errichtung und Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen liegt den bürgerlichen Gemeinden und selbständigen Gutsbezirken ob. Die landrechtlichen Sozietäten waren damit durch das Gesetz aufgehoben. Das Vermögen dieser Sozietäten ist auf die politischen Gemeinden übergegangen.[2]) Im einzelnen gehört nach § 43 Abs. 1 zu den von den Gemeindeverfassungsgesetze zu verwaltenden Angelegenheiten.

Die Feststellung des Schulhaushalts, die Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel, die Verwaltung des Schulvermögens,[2]) die vermögensrechtliche Vertretung nach außen und die Anstellung der Beamten, zu denen aber nicht die Lehrpersonen gehören.

Dies sind alles Gebiete, — in der Hauptsache finanzieller Angelegenheiten, — die in die reinen Kommunalangelegenheiten eingreifen und dafür auch den Gemeindeorganen, Stadtverordnetenversammlung und Magistrat, zur selbstständigen Erledigung überlassen bleiben. Da diese Angelegenheiten nach den Gemeindeverfassungsgesetzen verwaltet werden, unterliegt ihre Verwaltung auch der Kommunalaufsicht. Soweit Schulinteressen dabei in Frage kommen, unterliegen sie ebenfalls nach § 18 der Regierungsinstruktion von 1817 und den besonderen Bestimmungen über die Verwaltung des Vermögens im Volksschulunterhaltungsgesetz der Schulaufsicht.

---

[1]) § 58 Abs. II. VUG.

[2]) Unter Verwaltung des Schulvermögens ist nicht etwa die Verwendung der bewilligten Mittel, sondern die Verwaltung im technischen Sinne, d. h. Anlegung und Ausnützung des auf die Gemeinde übergegangenen eigenen Schulvermögens zu verstehen. vgl. 3 Ausf. Anw. zum VUG. v. 7. 11. 1907.

Weiter bestimmt § 43 Abs. II: »Im übrigen wird für die Verwaltung der der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten der Volksschule eine Stadtschuldeputation gebildet, welche Organ des Gemeindevorstandes und als solches verpflichtet ist, seinen Anordnungen Folge zu leisten.« Unter den hier genannten Angelegenheiten können nach den bisherigen Ausführungen nur äußere Angelegenheiten verstanden werden, die den Gemeinden zur Selbstverwaltung überlassen sind. In diesem Umfange unterliegt die Tätigkeit der Deputation bei der Verwaltung der Volksschule der Aufsicht der Schulaufsichtsbehörde. Nach § 43 Abs. III hat die Deputation zugleich die nach dem Gesetze vom 11. März 1872, d. h. also nach dem Schulaufssichtsgesetze, den Gemeinden und deren Organen vorbehaltene Teilnahme an der Schulaufsicht auszuüben. Diese Bestimmung ist nur eine Wiederholung des § 3 des genannten Gesetzes.

Gegenüber der Ministerialinstruktion von 1811 bringt das Volksschulunterhaltungsgesetz nur eine Änderung in der Zusammensetzung der Deputation. Sie besteht gemäß § 44 des Volksschulunterhaltungsgesetzes aus Mitgliedern des Gemeindevorstandes, der Stadtverordnetenversammlung, der gleichen Anzahl Lehrer, sonstigen des Erziehungs- und Volksschulwesens kundigen Personen und endlich dem evangelischen und katholischen Geistlichen und gegebenenfalls dem Rabbiner. Ausserdem hat der Schulrat, der frühere Kreisschulinspektor, das Recht, den Beratungen ohne Stimmrecht beizuwohnen. Ortsschulinspektoren gibt es nicht mehr da sie durch das Gesetz vom 18. Juni 1919 (G. S. S. 147) beseitigt sind. Die sachliche Zuständigkeit der Deputation, wie sie durch die Ministeralinstruktion von 1811 abgegrenzt war, ist geblieben. Wenn das Gesetz von der Teilnahme der Gemeinde oder ihrer Organe an der Schulaufsicht spricht, so ist dieser Ausdruck nicht zutreffend. Aufsicht bedeutet hierbei nur Teilnahme an der staatsverwaltenden Tätigkeit, an den inneren Schulangelegenheiten[1]). Wenn die Verwaltung der inneren Angelegenheiten häufig auch als Schulaufsicht bezeichnet wird, so trifft dieser Ausdruck streng genommen nicht zu, weil es an einer selbstverwaltenden Tätigkeit eines dem Staate untergeordneten und von ihm beaufsichtigten Gemein-

[1]) OVG. Bd. 58. S. 190—95;
RGZ. 80. S. 344—46.

wesens auf dem Gebiete der inneren Verwaltung fehlt. Der Staat hat hier die Verwaltung selbst. Läßt er diese Verwaltung durch Gemeindeorgane ausüben, so handeln sie als staatliche Organe und unterliegen der Dienstaufsicht der staatlichen Behörden. Über den Umfang der Teilnahme an der Schulaufsicht durch die Schuldeputation sagt das Volksschulunterhaltungsgesetz nichts. Das Maß der örtlichen Beteiligung der Gemeinden an der Schulaufsicht bleibt der behördlichen Bestimmung überlassen. Maßgebend ist insbesondere dafür die dritte Ausführungsanweisung zum Volksschulunterhaltungsgesetz vom 6. 11. 1907 (ZBl. S. 665) und der Erlaß des Ministers vom 9. 2. 1898 (ZBl. S. 271). Die dritte Ausführungsanweisung bezieht sich wieder auf die Instruktion von 1811 und bemerkt: Das der Schuldeputation zustehende Recht der Aufsicht erstreckt sich dahin, daß sie auf genaue Befolgung der Gesetze und Anordnungen des Staates hält, auf die zweckmäßigste und den örtlichen Verhältnissen angemessenste Art sie auszuführen sucht, darauf sieht, daß die Lehrkräfte ihre Pflicht tun, endlich daß sie den regelmäßigen und örtlichen Schulbesuch fördert. Ferner hat die Deputation u. a. die Befugnis, — soweit sie ihr im Wege der Delegation seitens der Schulaufsichtsbehörde übertragen ist, — zur Wahrnehmung folgender Angelegenheiten: Die Errichtung neuer Schulen, Klassen und Lehrstellen, die Feststellung der Schulbezirke, die Zurückstellung schulpflichtiger Kinder, die Beurlaubung von Lehrkräften u. a. m. Nach dem Ministerialerlaß vom 9. 2. 1898 kann der Deputation auch übertragen werden die Anstellung und Bestätigung der Lehrpersonen, die grundsätzliche Änderung in der Organisation der Schulsysteme, der Erlaß von Instruktionen für Rektoren und Hauptlehrer u. a. m. Als Organe der Schuldeputation können wieder durch Gemeindebeschluß für eine oder mehrere Volksschulen Schulkommissionen eingesetzt werden, welche die besonderen Interessen dieser Schule wahrzunehmen, in Ausübung der Schulpflege die Verbindung zwischen Schule und Eltern zu fördern haben und berechtigt sind, Anträge an die Schuldeputation zu stellen, aber auch verpflichtet sind, deren Aufträge auszuführen. (§ 45 des VUG.) Bei allen den vom Staate der Schuldeputation übertragenen Angelegenheiten handelt es sich, wie aus den angeführten Erlassen zu ersehen ist, um Verwaltungsmaßnahmen für den inneren Schul-

betrieb, also um die innere Schulverwaltung, bei der die Schuldeputation der Dienstaufsicht der Schulaufsichtsbehörde unterliegt.

§ 2
Das Land.

a) Die Landgemeinden.

Für die Bestimmung des Begriffes und Umfanges der Aufsicht über die Volksschule auf dem Lande, ist auch zunächst auf die Art und den Umfang der den Landgemeinden und Gutsbezirken zur Selbstverwaltung überlassenen Schulangelegenheiten zurückzugehen, denn Aufsicht im engeren Sinne greift nur da Platz, wo Selbstverwaltung vorhanden ist. Für das Schulwesen auf dem Lande hatte schon das Reskript betr. die Anordnung von Schulvorständen für die Landschulen vom 28. 10. 1812 [1]) bestimmt, daß hier ähnliche Schulvorstände wie in den Städten eingerichtet werden sollten. Der Umfang der Schulaufsicht ist aber hier ebenso unklar wie für die Städte. Die Landgemeindeordnung für die 7 östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891 (GS. S. 233) sagt nichts über Schulsachen. Nach dem Restkript sollten sowohl innere als auch äußere Angelegenheiten von dem Schulvorstande verwaltet werden. Dabei sollte der Prediger für das Innere des Schulwesens sorgen, die übrigen Schulvorsteher für das Äußere. Der Schulvorstand sollte also sämtliche Schulangelegenheiten verwalten. Erst später hat man eine Scheidung vorgenommen und dem Pfarrer als Ortsschulinspektor, also als unmittelbarem Organ der Schulaufsichtsbehörde, die Verwaltung der inneren Angelegenheiten ausschließlich zugewiesen. Nach dem Reskript liegt es dem Schulvorstande ob, für die gehörige Handhabung der äußeren Ordnung und für die genaue Befolgung der Schulordnungen zu sorgen. Er empfängt seine Aufträge von dem Superintendenten oder Schulinspektor. In diesen Angelegenheiten handelt er als Organ der Schulaufsichtsbehörde. Offenbar wird hier die Handhabung der äußeren Ordnung, also des äußeren Schulbetriebes, zu den äußeren Angelegenheiten gezählt, denn sie ist nicht Sache des Predigers. Das geht auch aus der Schulordnung vom 11. 12. 1845 für die Provinz Preußen hervor, in der im § 32 dem Schul-

[1]) v. Rönne. S. 321 ff.

vorstande die Handhabung der äußeren Ordnung, dem Pfarrer aber die Verwaltung der inneren Angelegenheiten überwiesen ist.

Erst das Volksschulunterhaltungsgesetz brachte eine Neuregelung auch für das Land und hat entsprechend den städtischen Verhältnissen im § 46 in den Landgemeinden den verfassungsgemäßen Gemeindeorganen, also Gemeindevorsteher und Gemeindevertretung, nach den Bestimmungen der Landgemeindeordnung zur eigenen Verwaltung folgende Gebiete übertragen: Die Feststellung des Schulhaushalts, die Bewilligung der erforderlichen Mittel, die Rechnungsentlastung, die Vertretung nach außen, nicht aber wie in den Städten die Verwaltung des Vermögens und die Anstellung der Beamten. Die gesetzliche Kompetenz des Schulvorstandes gegenüber den verfassungsmäßigen Gemeindeorganen ist daher weitgehender als bei den Stadtgemeinden die der Schuldeputation. Für die übrigen der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten, also die äußeren, ist der Schulvorstand zuständig, der auch für die äußere Ordnung zu sorgen und die Verbindung zwischen Schule und Elternhaus zu pflegen hat (§ 47 VUG.) Für diese Gebiete hat der Schulvorstand nach Anweisung der Schulaufsichtsbehörde zu handeln, sie sind also zu den inneren Angelegenheiten zu rechnen, denn § 47 spricht von den der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten und der äußeren Ordnung[1]). Man hat auch hier keine klare Scheidung zwischen den Rechten der Gemeinde und denen des Staates. Es wird die Ansicht vertreten, daß die äußeren Angelegenheiten die äußere Ordnung mitumfasse, teils rechnet man sie zu den inneren, teils zu den äußeren[2]). Allgemein versteht man im einzelnen unter der äußeren Ordnung mit Bezugnahme auf die dritte Ausführungsanweisung zum Volksschulunterhaltungsgesetz vom 6. 11. 1907, B II 2: Die Durchführung der behördlichen Anordnung, die Instandhaltung der Schulgebäude, die Kontrolle der Lehrmittel, die Überwachung der Schulkinder und des Schulbesuches. In der Tat kann es danach zweifelhaft sein, ob alle diese Angelegenheiten zu den inneren oder äußeren zu rechnen sind. Der Schulvorstand ist nicht

[1]) Kommissionsbericht zum VUG. S. 334 ff.
Anschütz S. 462.
[2]) Brauchitsch, Bd. 7 S. 181;
v. Rohrscheidt, S. 337.

Organ des Gemeindevorstandes, wohl aber der Gemeinde. Für die inneren Angelegenheiten untersteht er der Dienstaufsicht der Schulaufsichtsbehörde. Ihm kommt also ebenfalls eine Doppelstellung zu, wie der Schuldeputation in den Städten. Eine Begrenzung der inneren und äußeren Angelegenheiten wird aber gegenüber den Städten deshalb noch schwieriger, weil über den Begriff »äußere Ordnung« und »Schulpflege« nicht volle Klarheit besteht.

b) Die Gutsbezirke.

Für den Gutsbezirk, soweit er Eigenschulverband ist, gelten im allgemeinen die gleichen Grundsätze wie für Landgemeinden. Doch bestehen folgende Abweichungen: An Stelle der Gemeindeorgane — Gemeindevorstand und Gemeindevertretung — tritt in Gutsbezirken, die einen Eigenschulverband bilden, der Gutsvorsteher und im Falle des § 8 Abs. II des Volkschulunterhaltungsgesetzes eine zu diesem Zweck gebildete Gutsvertretung d. h. in solchen Gutsbezirken, wo eine Unterverteilung der Schullasten des Gutsbezirks stattfindet und daher auch den Einwohnern eine Beteiligung an der finanziellen Verwaltung gegeben werden muß.[1]) Gutsvorsteher und Gutsvertretung haben die Befugnisse der Gemeindeorgane gemäß § 46 des Volksschulunterhaltungsgesetzes. Im übrigen ist noch ein Schulvorstand zu bilden, der die Rechte des Schulvorstandes einer Landgemeinde wahrnimmt (§ 47 VUG. Abs. 11 u. 12).

§ 3 Die Gesamtschulverbände.

In Gesamtschulverbänden besteht insofern eine Besonderheit gegenüber Städten und Landgemeinden, als alle diejenigen Angelegenheiten, welche in den Eigenschulverbänden von den Gemeindeorganen, der Schuldeputation oder dem Schulvorstand verwaltet werden, hier von dem Schulvorstand und dem Verbandsvorsteher wahrzunehmen sind (§ 49 VUG.) Beide Organe des Gesamtschulverbandes sind daher sowohl für kommunale als auch reine

[1]) Gehört dem Gutsbesitzer nicht die gesamte Fläche des Gutsbezirks, oder ist sein Eigentum durch Erbbaurecht beschränkt, oder wohnen im Gutsbezirk Steuerpflichtige, die nicht im Dienst oder Lohnverhältnis zum Gutsbesitzer stehen, so kann dieser durch ein vom Kreisausschuß zu beschliessendes, vom Bezirksausschuß zu bestätigendes Statut eine den Kommunalabgabengesetz vom 14. 7. 1893 entsprechende Unterverteilung der Schullasten auf die Bewohner des Gutsbezirks herbeiführen.

Schulsachen zuständig. Ausführendes Organ ist der Verbandsvorsteher; Schulvorstand und Verbandsvorsteher sind sowohl Selbstverwaltungsorgan als auch Organ der Schulaufsichtsbehörde in den inneren Schulangelegenheiten. Eine Teilnahme an der Schulaufsicht gemäß § 3 des Schulaufsichtsgesetzes, also an der inneren Schulverwaltung, kommt den Gesamtschulverbänden an und für sich nicht zu, jedoch haben die Organe des Gesamtschulverbandes auch für die äußere Ordnung im Schulwesen zu sorgen und die Verbindung zwischen Schule und Elternhaus zu pflegen (§ 47 Abs. 2 und § 49 VUG.). Besteht ein Gesamtschulverband lediglich aus Gutsbezirken, die demselben Gutsbesitzer gehören, so hat die Verwaltung der sonst der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten der Gutsvorsteher und falls mehrere Gutsvorsteher beteiligt sind ein vom Kreisausschuß hierfür bezeichneter Gutsvorsteher (§ 50 Abs. 8 VUG.).

Daneben noch der Schulvorstand die Befugnisse nach § 47 Abs. 2 aus. Er hat demnach für die äußere Ordnung zu sorgen und die Verbindung zwischen Schule und Elternhaus zu pflegen.

Sowohl in den Landgemeinden, Gutsbezirken als Eigenschulverbänden, unterliegt die Verwaltung der ihnen zur selbständigen Verwaltung überlassenen Angelegenheit der Staatsaufsicht. In den inneren Angelegenheiten führen die damit von der Schulaufsichtsbehörde beauftragten Organe unmittelbare Staatsverwaltung. Als solche Organe kommen in Frage die Schulvorstände in den Landgemeinden, Gutsbezirken und die Schuldeputationen in den Städten, in Gesamtschulverbänden der Schulvorstand und der Verbandsvorsteher.

§ 4
Provinzielle Besonderheiten.

Einige Besonderheiten bestehen für die Restkreise der früheren Provinz Westpreußen, ferner auch für die Restkreise der Provinz Posen in der heutigen Grenzmark Posen-Westpreußen. Für die frühere Provinz Westpreußen, bildet neben der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 noch die Schulordnung für die Elementarschulen der Provinz Preußen vom 11. 12. 1845 die Grundlage für die Schulaufsicht. Sie hat das Kommunalprinzip für die Unterhaltung der Schulen schon in der damaligen Provinz Preußen eingeführt und blieb auch

nach dem Erlaß des Volksschulunterhaltungsgesetzes für Westpreußen in Geltung. Nach § 37 der Schulordnung gebührt der Regierung die Oberaufsicht und Leitung sämtlicher Elementarschulen ihres Bezirkes, bei deren Ausführung sie sich der Landräte und der Schulinspektoren als ihrer Organe bedient. Ihr steht zu: »Die Anstellung und Bestätigung der Lehrpersonen, die Oberaufsicht über die Verwaltung des Schulvermögens, die Befugnis, der Schule von Amts wegen einen Mandatar zu bestellen, wenn sich die gesetzlichen Vertreter weigern die Rechte derselben im Wege des Prozesses wahrzunehmen oder selbst bei einem Prozesse der Schule beteiligt sind, die Prüfung der Notwendigkeit und der Art der Ausführung eines Schulbaues nach den darüber bestehenden allgemeinen Verordnungen, sowie die Befugnis, die Beiträge zum Bau mit Vorbehalt des den Beteiligten unter sich freistehenden Rechtsweges festzusetzen und einzuziehen.« Ausdrücklich hält § 36 der Schulordnung für die Aufsicht in den Städten die Bestimmungen der Städteordnung vom 19. 11. 1808 und der Ministerialinstruktion vom 26. 6. 1811 aufrecht. Danach haben also auch hier die Städte ein Recht zur Selbstverwaltung auf dem Gebiete der äußeren Schulangelegenheiten, das der Aufsicht der Regierung unterliegt. Ergänzend für die Befugnisse der Schulaufsichtsbehörde kommt § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 in Betracht, mit dem sich § 37 der Schulordnung im allgemeinen deckt. Es kann daher auf die bereits oben[1]) zu § 18 gemachten Ausführungen verwiesen werden. Die Schulen auf dem Lande unterliegen ebenfalls der Aufsicht der Regierung nach § 37 der Schulordnung. Die nächste Aufsicht soll nach § 28 der Schulordnung, auf dem Lande der Schulpatron und der betreffende Pfarrer mit dem Schulvorstand führen. Unter Aufsicht ist hier anscheinend die örtliche Verwaltung der Schulen zu verstehen. Die Leitung der äußeren Schulordnung ist nach dem Wortlaut der §§ 32 ff. Sache des Schulvorstandes. Für das Innere soll der Pfarrer als Lokalschulinspektor, also als Organ der Schulaufsichtsbehörde, sorgen.[2]) Organ der zur Schule gehörigen Gemeinde ist der Schulvorstand. Seine Mitglieder werden von den Gemeinden gewählt, abgesehen

[1]) S. 20 ff.

[2]) An Stelle des Pfarrers tritt nach dem Gesetz betr. die Aufhebung der Ortsschulinspektionen vom 18. 7. 19 (G.S. S. 147) der Kreisschulrat. Vgl. Ausf.-Best. 20. 9. 1919 zum Gesetz, Z.Bl. S. 611 V. A. 18, S. 188.

von den ständigen Mitgliedern, den Ortsvorstehern der Gemeinden des Schulbezirks und dem Pfarrer. Auch hier findet sich der Begriff »äußere Ordnung« der ausdrücklich den inneren Angelegenheiten gegenübergestellt wird. Es besteht also bezüglich des Charakters der äußeren Ordnung ein Unterschied gegenüber dem Volksschulunterhaltungsgesetz, denn dort wird allgemein die äußere Ordnung zu den inneren Angelegenheiten gerechnet (§ 47 Abs. II VUG.).

In den Restkreisen der früheren Provinz Posen kommen für die Schulaufsicht zunächst ebenfalls in Frage das Schulaufsichtsgesetz und für den materiellen Inhalt der Aufsicht über die Volksschule die Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817. Der Umfang der den Gemeinden zur selbständigen Erledigung überlassenen Angelegenheiten der Schulverwaltung ergibt sich für die Städte aus § 179 b der Städteordnung vom 19. 11. 1808 i. V. m. der Ministerialinstruktion vom 26. 6. 1811, ferner für das Land aus dem Reskript vom 28. 10. 1812. Im übrigen gilt besonders da, wo die Unterhaltung der Schulen noch durch die Sozietäten erfolgt, Tit. 12, Teil II des Allgemeinen Landrechts.

§ 5

Die Lehreranstellung.

Ein wichtiges Kapitel bei der Schulaufsicht und Verwaltung in Stadt und Land war immer schon die Lehreranstellung. Der Staat hatte nach § 18 a der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 und für die Provinz Preußen nach der Schulordnung vom 11. 12. 1845 das Recht, die Lehrer selbständig anzustellen oder soweit anderen Privatpersonen, Gemeinden oder sonstigen Berechtigten ein Wahlrecht zustand, die Wahl zu bestätigen. Die Anstellung der Volksschullehrer ist oft Gegenstand des Streites zwischen Staats- und Selbstverwaltung gewesen. Nach dem Allgemeinen Landrecht § 22 Teil II Titel 12 kam die Bestellung der Volksschullehrer in der Regel der Gerichtsobrigkeit zu. Dies waren in den Städten die Magistrate und auf dem Lande die Gutsherren. Daneben hatten auch die Standesherren, die Patrone oder die kirchlichen Oberen ein Lehrerberufungsrecht.[1]) Nach dem Kommissionsbericht des Abgeordnetenhauses

[1]) Kommissionsbericht. S. 415.

zum Volksschulunterhaltungsgesetz (S. 416) sollte es sich bei diesem Berufungsrecht nicht um ein eigentliches Recht der Gemeinden, sondern um ein staatlich delegiertes Recht handeln, welches die Magistrate oder Gutsherrn qua Gerichtsobrigkeit wahrnehmen, d. h. unter Direktion der übergeordneten staatlichen Aufsichtsbehörde.[1]) Die Schule sei eine Veranstaltung des Staates. Die Regierungsinstruktion von 1817 habe im übrigen deutlich zum Ausdruck gebracht, daß es sich bei der Lehrerernennung um Ausübung von Staatshoheitsrechten handele, und daß die Magistrate nur, insofern sie als Gerichtsobrigkeit an dieser Staatshoheit teilnähmen, ein gewisses Präsentationsrecht hätten, aber kein freies aus dem Rechte der Gemeinden herauswachsendes Ernennungsrecht. Dieser Rechtszustand entspräche auch dem Standpunkt des Allgemeinen Landrechts, an dem weder die Städteordnung von 1808 noch die Ministerialinstruktion vom 26. 6. 1811 etwas geändert habe.[2]) Eine Neuregelung hat die Lehreranstellung für Posen und Westpreußen bereits durch das Gesetz vom 15. 7. 1886 (G.S. S. 185) erfahren, für ganz Preußen durch das Volksschulunterhaltungsgesetz § 58 ff und durch das Volksschullehrerdiensteinkommensgesetz vom 17. 12. 1920 bezw. 1. 1. 1925 (GS. S. 17). Während in den Restkreisen der früheren Provinzen Posen und Westpreußen die Mitwirkung der Schulgemeinden und der Sozietäten aufs äußerste eingeschränkt ist, nämlich auf die Erhebung von Einwendungen gegen die Person des von der Regierung für die Stelle bestimmten Lehrers, geht im Geltungsgebiete des Volksschulunterhaltungsgesetzes die Beteiligung der Gemeinden weiter. Nach § 58 des VUG. werden die Lehrpersonen, Rektoren, Lehrer, Lehrerinnen der Volksschule unter Beteiligung der Gemeinden angestellt. Diese Mitwirkung wird durch ein Wahlrecht ausgeübt. Dieses Recht erscheint aber jetzt als ein eigentliches Gemeinderecht, nicht mehr wie früher als ein delegiertes staatliches Hoheitsrecht, das dem Gemeindevorstand nur als Orts- oder Gerichtsobrigkeit zustehen würde.[3]) Das Wahlrecht wird gemäß § 51 des Volksschullehrerdiensteinkommensgesetzes verschieden, je nach dem Charakter des Schulverbandes, von dem Gemeindevorstand, der Schuldeputation, dem Schulvorstande oder dem Gutsbesitzer

[1]) Schneider und v. Bremen, ME. vom 15. 11. 1861. Bd. 1 S. 608.
[2]) vgl. Schulordnung für die Provinz Preußen vom 11. 12. 1845. § 6.
[3]) vgl. Brauchitsch, Bd. 7 S. 199 und 515.
Lezius, S. 134.

ausgeübt. In Schulverbänden, die aus einer Gemeinde mit einem kollegialen Gemeindevorstand, aus einem oder mehreren demselben Gutsbesitzer gehörenden Gutsbezirken bestehen, wählen die Gemeindevorstände oder Gutsbesitzer nach Anhörung der Schuldeputation oder der Schulvorstände. In Gemeinden ohne kollegialen Gemeindevorstand und in den Gesamtschulverbänden erfolgt die Wahl durch die Schuldeputation oder den Schulvorstand. Der staatliche Einfluß beschränkt sich hier überall auf eine Bestätigung der gewählten Lehrer. Daß aber der Schulaufsichtsbehörde auch bei der Stellenbesetzung ein größerer Einfluß vorbehalten ist, geht daraus hervor, daß sie die Bestätigung versagen kann. Schließlich erlischt das Wahlrecht des Schulverbandes, wenn die Wahlberechtigten die Frist zur Ausübung der Wahl nicht innehalten oder die Schulaufsichtsbehörde zum zweiten Mal die Bestätigung versagt. Dann kann sie die Anstellung ohne weiteres für den Schulvorstand selbst vornehmen. Sie greift damit in die Rechte der Gemeinden ein. Da jedoch eine derartige Versagung nur aus erheblichen Gründen erfolgen soll, wird die Schulaufsichtsbehörde nur in ganz besonderen Fällen hiervon Gebrauch machen. Soweit die Schulaufsichtsbehörde die Anstellung der Lehrer allein vornehmen kann, kommt eine Mitwirkung der Gemeinden nicht in Frage. Das ist auch der Fall bei einer kommissarischen Besetzung der Lehrerstelle durch die Regierung, wenn z. B. der Stelleninhaber an der Ausübung seiner Lehrtätigkeit durch irgendwelche Gründe gehindert ist. Das Recht der Schulaufsichtsbehörde zur Anstellung der Lehrer ist eine rein staatsverwaltende Tätigkeit, ein Staatshoheitsakt. Er ist auch ein Beweis dafür, daß die Lehrer als unmittelbare Staatsbeamten anzusehen sind. Die Begründung des Dienstverhältnisses erfolgt durch den Staat. Die Tätigkeit des Lehrers ist als reine Staatstätigkeit anzusehen, denn er ist Träger des inneren Lebens der Schule.[1]) Für die einem Dritten durch Amtspflichtverletzungen des Lehrers zugefügten Schäden haftet nach dem Gesetze vom 14. 5. 1914 (G.S. S. 17) i. V. m. dem Staatshaftungsgesetz vom 1. 8. 1909) (G.S. S. 691) der Staat. Wenn auch in

[1]) Anschütz S. 418 und 426.
Peters, S. 126 ff.

dieser Hinsicht noch keine klare gesetzliche Regelung getroffen ist, so kann doch die frühere Rechtsunsicherheit über den Charakter des Lehrers als beseitigt gelten. Nach übereinstimmender Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes und des Reichsgerichtes [1]) sind die Lehrer unmittelbare Staatsbeamte. Daran ändert auch nichts das Wahlrecht der Schulverbände und die Bestimmung des § 51 des Volksschullehrerdiensteinkommengesetzes, daß sie für den Schulverband angestellt werden.

Da die Lehrer in dem inneren Schulbetrieb tätig sind, wird die Lehreranstellung auch zu den inneren Schulangelegenheiten gerechnet.[2]) Die Beteiligung der Gemeinden bei der Lehreranstellung ist daher eine Teilnahme an der inneren Schulverwaltung. Da aber die Gemeinden, d. h. die Stadtverordnetenversammlung und Magistrat, Gemeindevertretung und Gemeindevorstand, wie oben [3]) geschildert, nur ein Recht auf die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten haben, würde hier eine Durchbrechung dieses Prinzipes vorliegen, indem den Gemeindeorganen, nicht bloß den Schuldeputationen oder Schulvorständen, ein Recht auf Mitwirkung bei den inneren Angelegenheiten durch Ausübung des Wahlrechtes bei der Lehreranstellung gegeben ist. Das Oberaufsichtsrecht des Staates wird durch diese Regelung wesentlich eingeschränkt. Die Schulaufsichtsbehörde ist ihrerseits verpflichtet, Gemeinderechte den Gesetzen entsprechend zu achten.

§ 6
Die Landesschulkasse.

Zu den hauptsächlichsten Selbstverwaltungsrechten der Schulverbände gehört die Aufbringung der Mittel für die Errichtung und Unterhaltung der Schule gemäß § 1 des Volksschulunterhaltungsgesetzes. In der Erkenntnis, daß die Ausgaben für die Volksschule die Gemeinden und Schulverbände besonders stark belasteten, und daß besonders nach dem Kriege durch die Erhöhung der Lehrerdiensteinkommen eine Steigerung der persönlichen Volksschullasten eingetreten war, hat man es unternommen, die Aufbringung dieser persönlichen Lasten auf breitere

[1]) OVG. Bd. 72, S. 234; RGZ. Bd. 85 S. 22; Bd. 97 S. 312.
[2]) Anschütz S. 411.
[3]) S. 23 ff. 31 ff, 33 ff.

Schultern unter stärkerer Beteiligung des Staates zu legen.[1]) So sind denn durch das Volksschullehrerdiensteinkommensgesetz (§ 35) alle Schulverbände zu der Landesschulkasse vereinigt worden. Die Landesschulkasse ist nicht wie die früheren Volksschullehrer-Alterszulage-, Ruhegehalts-, Witwen- und Waisenkassen eine Bezirkskasse, sondern eine Zentralkasse für die Schulverbände Preußens. Sie hat nicht den Zweck, die den Schulverbänden nach § 1 des Volksschulunterhaltungsgesetzes obliegenden persönlichen Volksschullasten abzunehmen, vor allen Dingen die Ausgaben für das Gehalt des Lehrers, sondern will diese in den einzelnen Verbänden verschieden hohen oft sehr drückenden Lasten, soweit sie durch planmäßige Schulstellen erwachsen, gleichmäßig verteilen. Sie hat den Charakter eines Zweckverbandes und besitzt die Rechte der Körperschaft des öffentlichen Rechts. (§ 36 I VDG.). Die Kassengeschäfte werden durch die Generalstaatskasse und die ihr unterstellten Kassen unentgeltlich geführt (§ 36 I und II VDG.). Damit steht sie jedoch nicht dem Fiskus gleich; die Vorschrift des § 39 des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz über die ausschließliche Zuständigkeit der Landgerichte, wie sie für den Fiskus als Beklagten gegeben ist, findet also auch nicht Anwendung.[2]) Als weitere Organe der Landesschulkasse bestehen

a) der Unterrichtsminister und Finanzminister als Verwalter und sonach als Vorstand der Landesschulkasse im Sinne des § 137 II 6 ALR., soweit nicht die Vertretung dem Kassenanwalt oder anderen Behörden zusteht (§ 37 Abs. 3);

b) der Kassenanwalt, der in Übereinstimmung mit dem Finanzminister von dem Unterrichtsminister ernannt wird.

Der Kassenanwalt nimmt die Rechte der Schulverbände gegenüber der Verwaltung und dem Staate wahr. Seine Stellung ist von besonderer Art, da er — obwohl im Hauptamte Staatsbeamter — unabhängig zwischen Schulverband und Schulaufsichtsbehörde steht. Die ihm nach dem Gesetz zustehenden Befugnisse greifen teils in die Verwaltung der Schulverbände ein, teils schränken

---

[1]) vgl. Jaeckel S. 44.

[2]) vgl. hierzu Gürich im Verwaltungsarch. Bd. 31 S. 111 ff.

sie die Rechte der Schulaufsichtsbehörde nicht unbeträchtlich ein. Er vertritt die Gesamtheit der Schulverbände

a) bei der Verwaltung der Schulkasse und gegenüber der staatlichen Schulverwaltung,

b) gegenüber der Schulverwaltung des Einzelschulverbandes.

Die Rechte des Kassenanwaltes gehen jedoch naturgemäß nur soweit, als die Verwaltung der Landesschulkasse damit im Zusammenhang steht.[1]) So ist er berechtigt, in die Verwaltung der Schulverbände Einsicht zu nehmen. Zur Errichtung einer Schulstelle ist außer der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde die Zustimmung des Kassenanwalts erforderlich, da es sich hier um eine Angelegenheit handelt, die die Zahlung des Diensteinkommens des Lehrers durch die Landesschulkasse betrifft. Die Schulaufsichtsbehörde hat ihrerseits dem Kassenanwalt in mehrfacher Hinsicht Kenntnis zu geben von bestimmten Verwaltungsakten (§ 38 Abs. 4 und § 37 Abs. 3 und 4)[2]). In weiteren vielen Fällen, wo es sich auch um eine Belastung der Landesschulkasse handelt, ist zu Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde seine Zustimmung notwendig[3]). Unter bestimmten Voraussetzungen steht ihm auch ein Einspruchs-, Beschwerde- oder Klagerecht gegen Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde zu.[4]) Im einzelnen wird darüber noch später[5]) zu sprechen sein. Hier sei nur nochmals festgestellt, daß durch die Befugnisse des Kassenanwaltes einerseits die Rechte der Schulverbände vermehrt sind, andererseits das Aufsichtsrecht des Staates eingeengt ist.

---

[1]) vgl. § 38 und bezüglich der Aufgaben der Landesschulkasse § 39 des VDG. und die preußische Personalabbauverordnung vom 2. 8. 1924 (G.S. S. 73).

[2]) vgl. § 61 Abs. 2 der Personalabbauverordnung vom 8. 2. 1924.

[3]) vgl. § 37 II; § 38 II; § 38 III; § 58 Abs. II VDG. und § 68 der Personalabbauverordnung i. V. m. § 46 Nr. 7 des VDG.

[4]) vgl. § 37 Abs. II; § 38 Abs. II. und IV.

[5]) S. 74 ff.

5. Kapitel
Zusammenfassende Kritik der gesetzlichen Bestimmungen.

Übereinstimmend wird in allen bisher entwickelten Rechtssätzen eine Scheidung zwischen inneren und äußeren Angelegenheiten gemacht, wobei die äußeren Angelegenheiten, die auch in der Regel die äußere Ordnung mitumfassen, den Schulverbänden zur selbständigen Verwaltung überlassen sind. Diese Abgrenzung soll besonders deshalb wichtig sein, weil sie die Kompetenzgrenze zwischen Staat und Gemeinde bringe; das Innere sei Staatssache, das Äußere Gemeindesache. Nur über die Selbstverwaltungsangelegenheiten, also über die äußeren Schulangelegenheiten würde nach dem Begriff der Aufsicht im heutigen Verwaltungsrecht eine Schulaufsicht möglich sein. Wenn daher im Schulaufsichtsgesetz vom 11. 3. 1872 einmal gesagt ist: Die Aufsicht über alle Schulen steht dem Staate zu, aber im § 3 weiter erklärt ist, daß die Gemeinden an dieser Aufsicht teilnehmen, so muß der Begriff der Aufsicht hier einen anderen Sinn haben, denn mit ausdrücklichen und unzweideutigen Worten erklärt hier der Gesetzgeber, daß das im § 1 ausgesprochene Prinzip der ausschließlichen Staatsaufsicht keine Geltung gegenüber den Gemeinden haben soll, daß vielmehr in dieser Beziehung das bis dahin bestehende Recht unverändert weiter gelten soll. Wir haben aber oben [1]) gesehen, daß die Gemeinden nur an der Verwaltung der inneren Angelegenheiten teilnehmen. Unter Teilnahme an der Aufsicht kann nur Teilnahme an der inneren Verwaltung verstanden werden; die Bezeichnung Aufsicht ist hier ungenau. Nun würde aber diese Auslegung mit § 1 des Schulaufsichtsgesetzes in Widerspruch stehen, der von der Aufsicht des Staates allgemein spricht. Es kann daher hier im § 1 auch nur

[1]) S. 29 f.

die innere Verwaltung gemeint sein. Denn es liegt kein Grund zu der Annahme vor, daß der Begriff Aufsicht im § 3 eine andere Bedeutung haben soll, wie der im § 1. Dieser Widerspruch läßt sich aber daraus erklären, daß das Gesetz hier nicht eine Abgrenzung zwischen den der Gemeinde und dem Staate zustehenden Rechten vornehmen wollte. Bei Abfassung des Gesetzes handelte es sich nicht um die Frage, staatliche oder kommunale Verwaltung, sondern staatliche oder kirchliche Schulaufsicht. Das Gesetz war gegen die Kirche gemünzt, die besonders einen Einfluß auf den inneren Schulbetrieb für sich in Anspruch nahm. Das Schulaufsichtsgesetz kann daher für den Inhalt und Umfang der Schulaufsicht keine erschöpfende Klarheit bringen. Dieselbe Schwierigkeit der Auslegung besteht bei dem durch die Reichsverfassung gegebenen Grundsatze im Art. 144: »Das gesamte Schulwesen steht unter Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen.« Aus der Entstehungsgeschichte dieses Artikels ist zu ersehen, daß die Nationalversammlung die Rechte der Gemeinden an der Volksschule nicht beeinträchtigen wollte. In der 42. Sitzung des Verfassungsausschusses [1]) wies der Abgeordnete Weiß darauf hin, daß man das Gebiet der Schulaufsicht von dem weiteren Gebiete der Schulverwaltung unterscheiden müsse, denn unter Schulverwaltung sei Schulleitung, Schulpflege und Schulaufsicht zu verstehen. Demgegenüber hob jedoch der Abgeordnete Koch hervor, daß unter Schulaufsicht nach der in Preußen herrschenden Terminologie nur die pädagogische Aufsicht verstanden würde. Schulaufsicht umfasse alle Aufsicht, die überhaupt im Schulwesen ausgeübt würde, also auch die Aufsicht, die die Stadt durch ihre Behörde darüber führt, daß die Schulbaulichkeiten in Ordnung sind, und die Aufsicht, die sie für die Eltern durch den Stadtrat über die gesundheitliche Behandlung der Kinder übt. Der Abgeordnete Dr. Cohn trat jedoch dem Abgeordneten Weiß bei und schlug für die Bestimmung des Artikels vor, statt »Aufsicht« zu sagen »Oberaufsicht des Staates«. Der Artikel hätte nach seinem Antrage lauten sollen: »Der Staat führt die Oberaufsicht über die Aufsichtsrechte der Selbstverwaltungskörper«. Damit wäre einmal gesagt, daß der Staat die Oberaufsicht hätte und weiter,

[1]) Bericht des Verfassungsausschusses, S. 523.

daß die Selbstverwaltungskörper die Aufsicht haben. Diese Ansicht wurde auch von dem Regierungsvertreter Unter-Staatssekretär Schulz anläßlich der 3. Lesung vertreten,[1]) nach dessen Worten es sich bei dem in Satz 2 des Artikels 144 gebrauchten Ausdruck um die in der Landesgesetzgebung festzulegende technische Aufsicht im eigentlichen und engeren Sinne des Wortes handele. Daraus geht hervor, daß unter Aufsicht im Artikel 144 nur das Aufsichtsrecht des Staates über die Volksschule innerhalb des inneren Schulbetriebs gemeint ist. Auch hier ist Schulaufsicht nur als innere Verwaltung aufzufassen, denn bei der inneren Verwaltung gibt es keine Aufsicht im engeren Sinne, sondern nur eine Dienstaufsicht. Zusammenfassend ist also zu sagen: Schulaufsicht ist die Bezeichnung für die Summe der Rechte, welche dem Staat an der Volksschule zustehen, das Oberaufsichtsrecht des Staates im weitesten Sinne, das seine Grundlage hat im § 1, II, 12 und § 9 des Allgemeinen Landrechts. Es ist, wie Anschütz richtig ausführt,[2]) das dem Staate über die Schule ausschließlich zustehende Bestimmungsrecht. Der Staat übt dieses Bestimmungsrecht aus durch Leitung und unmittelbare Verwaltung mit Hilfe seiner Organe, Staatsbeamten, oder mit Hilfe der Selbstverwaltungsorgane als Beauftragten des Staates; ferner durch Aufsicht im engeren Sinne, soweit Angelegenheiten der Volksschule den Gemeinden und ihren Organen zur eigenen selbständigen Verwaltung überlassen sind. Als Rechtsgrundlage dieses Oberaufsichtsrechtes bleibt nur noch die Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 bestehen, da sowohl Schulaufsichtsgesetz als auch Reichsverfassung nur einen Teil dieses Oberaufsichtsrechtes regeln.

Wie schon oben[3]) gesagt, reicht die Aufsicht im engeren Sinne nur soweit, als sie durch die Selbstverwaltung eingeschränkt wird. Da aber die Bestimmungen des § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 einen so außerordentlich weitgehenden Inhalt haben, findet dieses Aufsichtsrecht nur da eine klare Grenze, wo die Selbstverwaltungsbefugnisse scharf und eindeutig bestimmt sind. Schon mehrfach wurde aber erwähnt, daß eine

[1]) Sten. Bericht über die Verhandlung der Nationalversammlung S. 2163.
[2]) vgl. Anschütz S. 417.
[3]) S. 16 f.

klare Scheidung der Staats- und Gemeinderechte, der Kompetenzgrenze zwischen Staat und Gemeinde und der Rechtssphäre der Städte für ihre eigene Verwaltung nicht gegeben ist. Das tritt noch besonders in der Praxis hervor, wo die Abgrenzung dessen, was äußere und was innere Angelegenheit ist, die größten Schwierigkeiten bereiten kann. Beide Begriffe sind dehnbar, zumal keine Definition dafür degeben ist.[1]) Die Grenze zwischen ihnen ist »flüssig« kaum »auffindbar«. Der Unterschied ist auch insofern verwischt, als man nicht nur die inneren, sondern auch die äußeren Angelegenheiten zur Verwaltung durch den Staat in Anspruch nahm. Oft werden in der Praxis die äußeren Angelegenheiten als innere behandelt. Und in der Tat hat auch der Staat es in der Hand, auf diesem Wege alle äußeren Angelegenheiten an sich zu ziehen, denn die meisten von ihnen lassen sich auch unter irgend einem Gesichtswinkel immer als innere bezeichnen. Ein Beispiel dafür bildet der Berliner Schulstreit,[2]) in dem der Staat für sich das Recht in Anspruch nahm, die Benutzung von städtischen Schulräumen außerhalb der Schulzeit von seiner Genehmigung abhängig zu machen. Ein neueres Beispiel bietet die Anordnung des Ministers für Kunst, Wissenschaft und Volksbildung über das Beflaggen der öffentlichen Schulen mit den Reichs- und Landesflaggen. Es ist nicht zweifelsfrei, ob die Beflaggung der Volksschule, insbesondere die Anschaffung des erforderlichen Tuches, zu den äußeren oder inneren Angelegenheiten gehört. Die Bewilligung der zur Anschaffung des Flaggentuches erforderlichen Mittel wird man wohl als äußere Angelegenheit ansehen können, die danach Sache der Schulverbände wäre. Das Beflaggen selbst ist — wohl mit Recht — durch Erlaß des Ministers mit Rücksicht auf § 18 der Regierungsinstruktion (Verwaltung des Schulvermögens) durch die Schulaufsichtsbehörde gefordert worden, da diese Massnahme nicht zu den äußeren Angelegenheiten gehört. Es sei unbedenklich, — so sagt der Erlaß, — daß das Beflaggen der Schulgebäude eine Kundgebung

[1]) vgl. Preuß S. 73;
Anschütz S. 455.

[2]) vgl. Gordon, DJZ. Bd. 9 S. 1154;
OVG. Bd. 36 S. 208;
ME. v. 27. 11. 1903 und 7. 11. 1904;
Brauchitsch Bd. 7 S. 484.

der Schule nach außen und für die Schüler (wie Schulfeiern, Ausschmückungen) als innere Angelegenheit anzusehen sei. (Erlaß des Ministers vom 30. Juni 1926 6331. 1.) Mag es auch vom Standpunkt des Staates zweckmässig sein, soweit in die Verwaltung der Schulen einzugreifen, wie es ihm im Interesse der Schule als wünschenswert erscheint, so ist doch ein derartiges Verfahren mit dem Prinzip des Rechtsstaates und einer gesetzmäßigen Verwaltung nicht vereinbar und kann zur Willkür führen, die das Selbstverwaltungsrecht beseitigt.[1]) In Erkenntnis der unklaren Abgrenzung der Staats- und Gemeindebefugnisse, die eine organisatorische Gesetzgebung dringend erfordert, hat auch das Abgeordnetenhaus bei Abfassung des Volksschulunterhaltungsgesetzes folgende Resolution angenommen: »Die Königliche Staatsregierung zu ersuchen, dem Landtag baldigst einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den die staatliche Schulverwaltung nach den für die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung maßgebenden Grundsätzen möglichster Dezentralisation und Mitwirkung von Organen der Selbstverwaltung sowie wirksamer Rechtskontrolle umgestaltet wird.« Obwohl zu einer derartigen gesetzlichen Regelung von den verschiedensten Seiten Anregungen erfolgten, besonders seitens der Städte, ist bisher diese Lücke im Gesetz noch nicht ausgefüllt worden.

[1]) vgl. auch das Schulanforderungsgesetz vom 26. 5 1887, genannt auch das Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Regierungsschulräte.

6. Kapitel

Zweck und Ziel der Aufsicht.

Wenn der Staat sich der Mitwirkung der Selbstverwaltungsorgane bei der Verwaltung der Volksschule bedient, so hat er diesen Organen teils Rechte verliehen, teils Pflichten auferlegt. Die Gemeinden haben ein Recht auf die ihnen zur selbständigen Erledigung übertragenen Angelegenheiten. Den Umfang dieses Rechtes bestimmt das Gesetz. Daß dieses Recht auch im Interesse des Schulwesens durch die Gemeinden ausgeübt wird, darüber zu wachen, ist Sache des Staates, der Staatsaufsicht. Eine Aufsicht hat aber nur dann einen wirklichen Sinn, wenn der Staat eine gewisse Einwirkung auf die Gemeinden ausüben kann, um sie zu einem Handeln oder Unterlassen zu zwingen. Schließt die Aufsichtsgewalt zwar das Recht in sich, auf das beaufsichtigte Subjekt einzuwirken, soweit dies erforderlich ist, um es zu seiner Pflicht anzuhalten, so ist jedoch nicht die Befugnis darin enthalten, den Gewaltuntergebenen nach Gutdünken zu leiten oder gar sie zu verdrängen oder sich an ihre Stelle zu setzen.[1]) Ein Eingriff des Staates in die Selbstverwaltung darf nicht willkürlich sein, sondern ist nur in dem Umfange möglich, wie das Gesetz es zuläßt. Hat der Staat auch in vielen Fällen bei Ausübung der Aufsicht ein freies Ermessen walten lassen, so erscheint doch jedes widerrechtliche Eingreifen in die den Selbstverwaltungskörpern durch die objektive Rechtsordnung gewährte Freiheit und Selbständigkeit als eine Verletzung eines subjektiven Rechts derselben, welches nach dem Prinzip des Rechtsstaates gerichtlichen Schutz erheischt. Bei den weitgehenden Befugnissen, die die Regierung aus § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 hat, wird aber im Zweifel immer das Recht zum Eingriff

[1]) vgl. Anschütz, Verwaltungsarch. S. 531 ff.
Schoenborn S, 5 ff. 26 ff. und 34 ff.
Preuß, S. 43.

für den Staat sprechen, soweit nicht dieses Recht durch eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung eingeengt ist. Wenn auch in den meisten Fällen durch die Scheidung in äußere und innere Schulangelegenheiten die Selbstverwaltungsbefugnisse nicht eindeutig bestimmt sind, so gibt doch wenigstens das Volksschulunterhaltungsgesetz gerade auf dem Gebiet der Unterhaltung der Schulen eine gewisse Klarheit. Im Zweifel wird man auch da ein Recht zur eigenen Verwaltung im Einzelfalle erblicken können, wo je nach der Bedeutung des Eingriffs durch die Schulaufsichtsbehörde die Rechtsordnung den Selbstverwaltungsorganen gegen bestimmte Anordnungen des Staates Rechtsmittel gibt. Zur Gewährung dieses Rechtsschutzes sind die Verwaltungsgerichte zunächst berufen. So hat das Volksschulunterhaltungsgesetz und das Zuständigkeitsgesetz den Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbeschlußbehörden eine weitgehende Mitwirkung und Entscheidung in Schulangelegenheiten eingeräumt, welche das Anordnungs- und Aufsichtsrecht der staatlichen Schulbehörden einschränken. Ferner hat das Gesetz den Gemeinden einen allerdings geringeren Schutz insoweit gegeben, als in vielen Fällen ein Beschwerderecht bei den höheren Instanzen und Verwaltungsbeschlußbehörden gegeben ist.

Dem Recht zur Selbstverwaltung in Volksschulsachen steht gegenüber die Pflicht der Gemeinden, die ihnen überlassenen Angelegenheiten so wahrzunehmen, wie es das öffentliche Wohl erfordert. Dem Staate sind sie dafür verantwortlich. Der Staat hat wiederum bei Ausübung der Aufsicht in erster Linie die Interessen der Gemeinden wahrzunehmen und dabei sowohl ihre Leistungsfähigkeit als auch die Interessen der Unterhaltsträger für die Volksschule, also der Einwohner selbst, zu berücksichtigen. Denjenigen Gemeinden und Schulverbänden wird der Staat seine Unterstützung bieten, besonders in finanzieller Hinsicht, die allein nicht in der Lage sind, die Aufgaben der Volksschule zu erfüllen.

II. Abschnitt.

Die Ausübung der Aufsicht des Staates über die Volksschule.

I. Kapitel

Die Organisation der Behörden.

§ 1

Die Behörden der Unterrichtsverwaltung.

Bei der Aufsicht des Staates über die Volksschule bedient sich der Staat in erster Linie der dafür zuständigen Behörden der Unterrichtsverwaltung und hier wieder besonders der Regierung (Abteilung für Kirchen und Schulwesen), die daher auch als »die Schulaufsichtsbehörde« anzusehen ist. Diese Behörden haben vor allem bei ihrer Aufsichtsführung die besonderen Interessen der Schulverwaltung wahrzunehmen. Oberste Zentralbehörde ist der Minister für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung. Das Ministerium besteht seit 1817. In einer besonderen Abteilung werden die Volksschulsachen behandelt. Der Minister gibt die allgemeinen Richtlinien für die Aufsicht. Nicht alle Angelegenheiten gehen zu seiner Entscheidung, vielmehr sind meistenteils schon die unteren Behörden dafür zuständig, jedoch sind ihm Sachen von größerer Bedeutung vorbehalten. So entscheidet er z. B. über die Veräußerung von Schulvermögen durch die Gemeinden und Schulverbände, soweit es sich um ganze Landgüter und Häuser handelt,[1]) über die Veränderung des konfessionellen Charakters und die Aufhebung einer Volksschule.[2]) Im übrigen ist für seine Zuständigkeit noch maßgebend die Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der preußischen

[1]) vgl. § 19 II 12 und § 219 II 11 des ALR. ME. vom 15. 3. 1867; ZBl. 375.
[2]) vgl. § 65 II und die §§ 35 u. 38 VUG.

Monarchie vom 27. Oktober 1810 (G.S. S. 3). In Berlin tritt der Minister an die Stelle des Provinzialrates, sofern dieser in Schulsachen zu beschließen hat und nicht I. Instanz ist. (§ 43 LVG.)[1])

Dem Oberpräsidenten steht die Entscheidung in allen den von dem Minister ihm zugewiesenen Schulangelegenheiten zu. In einer geringen Anzahl von Fällen hat ihm darüber hinaus das Gesetz die Entscheidung in Schulsachen übertragen.[2]) Er ist ferner Beschwerdeinstanz für Beschlüsse der Schulaufsichtsbehörde (vgl. § 5 VUG.). Eine mehr richterliche Tätigkeit übt er bei der Vermögensauseinandersetzung zwischen Kirche und Schule bei Trennung eines vereinigten Kirchen- und Schulamtes aus (§ 27 und 30 VUG.). Für Berlin tritt der Oberpräsident in Schulsachen an die Stelle des Provinzialrates, in denen dieser in I. Instanz beschließt, desgleichen an die Stelle des Bezirksausschusses, in dem im Beschlußverfahren zu erledigenden Angelegenheiten (§ 43 LVG.).

Die eigentliche Schulaufsichtsbehörde ist die Regierung (Abteilung für Kirchen- und Schulwesen), mit der aus der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 § 2 Ziff. 6, § 18 i. V. m. der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden vom 26. 12. 1808 sich ergebenden Zuständigkeit.[3]) An die Stelle der Regierung tritt für Berlin das Provinzialschulkollegium, das mit der Beaufsichtigung der Volksschule für Berlin betraut ist.[4]) Die Schulaufsichtsbehörde bedient sich bei der Erledigung der rein schultechnischen Angelegenheiten der Schulräte für die Kreise ihrer Organe. Die früher als Organe der Schulaufsichtsbehörde fungierenden Ortsschulinspektoren sind durch das Gesetz vom 18. Juni 1919 (G.S. S. 147) beseitigt worden. Ihre Befugnisse sind nach den Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz vom 20. September 1919 (ZBl. S. 611) auf die Rektoren, Hauptlehrer oder ersten Lehrer übertragen.[5]) Für die sog. äußeren Angelegenheiten wirken im Auftrage der Regierung die Landräte, die befugt sind, sich der ihnen nach § 132 des Landesverwaltungsgesetzes vom 30. Juli

[1]) vgl. die Übersicht bei Brauchitsch Bd. 7 S. 54 ff.
[2]) vgl. Brauchitsch Bd. 7 S. 58 u. v. Bremen, Volksschule S. 164.
[3]) vgl. D II 2 Kabinettsorder vom 31. 12. 1825 (GS. 1826. S. 6); OVG. Bd. 45 S. 214.
[4]) vgl. § 45 des Ges. vom 27. 4. 1920; GS. S. 123.
[5]) v. Rohrscheidt VUG. S. 504.

1883 zustehenden Zwangsbefugnisse zu bedienen.[1]) Die Regierungen können die ihnen durch § 11 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 verliehenen Zwangsbefugnisse nicht auf ihre Organe, also auch nicht auf die Landräte oder die nachgeordneten Behörden übertragen. Schuldeputationen und Schulvorstand sind neben ihrer reinen kommunalen Tätigkeit Organe der Schulaufsichtsbehörde. Der Umfang ihrer Befugnisse ergibt sich aus der 3. Ausführungsanweisung zum Volksschulunterhaltungsgesetz vom 6. 11. 1907 in Verbindung mit dem Ministerialerlaß vom 9. 2. 1898. Eine Disziplinargewalt gegenüber den Lehrpersonen kommt ihnen aber nicht zu.[2])

§ 2
Die Behörden der inneren Verwaltung.

Schul- und städtische Verwaltung, besonders die Finanzverwaltung greifen vielfach ineinander über. Der Staat wacht darüber, daß die Einzelzweige der Verwaltung in seinem Interesse geführt werden. Die Staatsaufsicht entspringt zunächst einer einzigen Quelle, der Staatshoheit. Ihre Ausübung ist jedoch verschiedenen Ressorts überlassen, die jedes für sich die besonderen Interessen des Staates wahrzunehmen haben. Die Unterrichtsverwaltung wahrt die Interessen der Schulen, die innere Verwaltung die Interessen der allgemeinen Landesverwaltung. Die Einheit der Staatsgewalt erfordert das organische Zusammenwirken der einzelnen Ressorts. So wirken auch Schulaufsichtsbehörde und Kommunalaufsichtsbehörde zusammen, korrespondieren sie auch oft miteinander, so schließen sie sich doch nicht gegenseitig aus, sondern stehen nebeneinander.[3]) Die gegenteilige Meinung,[4]) wonach die äußere Schulverwaltung als Kommunalverwaltung nicht der Schul-, sondern der Kommunalaufsichtsbehörde unterstehe und nur mit den ihr eingeräumten Kompetenzen zu beaufsichtigen

[1]) OVG. Bd. 11 S. 398.
[2]) vgl. v. Rohrscheidt a. a. O. S. 299.
[3]) Brauchitsch Bd. 7 S. 59.
Anschütz S. 462,
OVG. 23 S. 96, Bd. 36 S. 213.
Pr. Verw. Bl. 22, 203.
[4]) Preuß S. 94.

sei, ist daher abzulehnen, denn gerade durch § 65 Abs. I des VUG. ist die besondere Schulaufsicht unberührt geblieben. Die innere Einheit der Staatsaufsicht zeigt sich auch darin, daß für die Städte der Regierungspräsident neben seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Schulabteilung der Regierung Kommunalaufsichtsbehörde ist. Auf dem Lande ist die Einheit insofern gewahrt, als der Landrat gleichzeitig Kommunalaufsichtsbehörde über die Gemeinden und Organ der Schulaufsichtsbehörde für die äußeren Angelegenheiten ist. Unabhängig hiervon hat jedoch die Kommunalaufsichtsbehörde bei der Ausübung der Aufsicht die rein städtischen Interessen zu wahren. Von einer besonderen Kommunalaufsicht neben der Schulaufsicht kann aber naturgemäß nur da gesprochen werden, wo der der Schulaufsicht unterliegende Verband auch gleichzeitig Kommunalverband ist oder, wie beim Gutsbezirk, eine besondere Kommunalaufsicht besteht. Über Gesamtschulverbände, Sozietäten, Schulgemeinden die wohl die Rechte von Körperschaften des öffentlichen Rechts besitzen, gibt es daher keine Kommunalaufsicht über den Verband als solchen, sondern nur über die dem Verbande zugehörigen Gemeinden und Gutsbezirke.

Das Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Aufsichtsbehörden tritt noch in Erscheinung bei der gesundheitlichen Beaufsichtigung der Schulen. Nach § 94 ff. der Dienstanweisung für die Kreisärzte vom 23. 3. 1901 (Min. Erl. vom 18. 12. 1901)[1] unterliegen alle der Aufsicht der Regierung unterstehenden öffentlichen Schulen (Volksschulen) in gesundheitlicher Beziehung der Überwachung durch den Kreisarzt. Er hat sich fortlaufend von dem Gesundheitszustande der Kinder und dem Zustande der Baulichkeiten und Einrichtungen etc. zu unterrichten. Bei Neubauten oder größeren Umbauten sind ihm die Pläne zur hygienischen Prüfung vorzulegen. Er hat weiter darüber zu wachen, daß die Vorschriften, welche zur Verhütung der Übertragung ansteckender Krankheiten durch die Schüler erlassen sind, genaue Beachtung finden.[2] Während früher ohne

---

[1] vgl. v. Brauchitsch, Bd. 7 S. 480.

[2] vgl. § 16 des Reichsgesetzes betr. Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30. 6. 1909 (RG. Bl. S. 306).
Anweisung des Ministers der geistl. Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten zur Verhütung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten durch die Schulen vom 9. 7. 1907 (Z.Bl. S. 615 ff.)

seine Mitwirkung aus gesundheitspolizeilichen Gründen eine Schule weder geschlossen noch wieder eröffnet werden durfte, und die Anordnung zu einer derartigen Maßnahme mit seiner Genehmigung durch die Ortspolizeibehörde oder auch durch den Landrat als Kreispolizei erfolgen konnte,[1]) trifft jetzt nach dem Erlaß des Ministers für Volkswohlfahrt vom 27. 2. 1926 (abgedr. in der »Volkswohlfahrt« S. 226) die Anordnung der Schulschließung nach Anhören des Kreisarztes und im Einvernehmen mit ihrem Vertreter der Leiter der Schule oder der Inhaber der ersten oder alleinigen Lehrerstelle.

§ 3
Die Beschlußbehörden.

Mit der Aufsicht sind grundsätzlich nur unmittelbare Staatsbehörden beauftragt. Das geltende Recht trägt dem Gedanken der Selbstverwaltung insofern Rechnung, als die Beschlußbehörden (Kreisausschuß, Bezirksausschuß, Provinzialrat) bei der Handhabung der Schulaufsicht in den gesetzlich geregelten Fällen mitwirken. Wenn sie auch nicht als reine Aufsichtsbehörden angesprochen werden können, so sind sie bei der Aufsicht des Staates durch die Staatsbehörden doch in hohem Maße beteiligt. Teils ist ihre Tätigkeit eine rein verwaltungsmäßige, wobei sie an Stelle der Schulaufsichtsbehörde treten, teils eine mehr richterliche. Die Mitwirkung der Beschlußbehörden liegt einerseits darin begründet, daß die Selbstverwaltungsorgane eine bessere Übersicht über die in den einzelnen Kreisen bestehende wirtschaftliche Lage der Schulverbände besitzen andererseits wollte man dadurch die der Regierung aus § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 zustehenden Befugnisse einschränken. So hat der Kreisausschuß z. B. die Festsetzung der Satzung für die Unterverteilung der Schullasten in Gutsbezirken, die nicht ausschließlich im Eigentum des Gutsbesitzers stehen, vorzunehmen. (§ 8 VUG.). Durch das Schulanforderungsgesetz vom 26. 5. 1887 ist die Feststellung von Anforderungen für neue oder erhöhte Leistungen gegenüber den Schulverbänden dem Kreisaus-

[1]) vgl. § 16 des Ges. betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30. 6. 1909 (RGBl. 306) in V. m. § 12 des Ges. betr. die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten vom 28. 8. 1905 (GS. S. 373) und OVG. Bd 31 S. 433.

schuß und Bezirksausschuß übertragen, der aber die Leistungsfähigkeit des Schulverbandes und das Bedürfnis der Schule bei der Beschlußfassung zu prüfen hat. Eine mehr richterliche Tätigkeit üben die Beschlußbehörden in den Fällen aus, wo es sich um Streitigkeiten zwischen dem Schulverbande und der Schulaufsichtsbehörde handelt. So hat z. B. der Kreisausschuß und sofern es sich um Stadtschulen handelt, der Bezirksausschuß darüber zu beschließen, ob das staatliche Baudrittel gemäß § 17 des VUG. den Gemeinden zu zahlen ist, ob die Voraussetzungen für die Errichtung einer Simultanschule vorliegen, wenn die Schulaufsichtsbehörde die Genehmigung dazu erteilt hat (§ 36 VUG.) Ferner entscheiden die Beschlußbehörden über den Wert der Naturalien, der von der Schulaufsichtsbehörde. festgesetzt ist, wenn hierüber Streit besteht (§ 17 VDG.). Der Provinzialrat wirkt in der Hauptsache als einheitliche Beschwerdeinstanz gegen Beschlüsse des Kreisausschusses und Bezirksausschusses. Ist z. B. über die Feststellung der Sätze für das Fremdenschulgeld von der Schulaufsichtsbehörde ein Beschluß ergangen, so kann eine Nachprüfung dieses Beschlusses durch den Provinzialrat auf Beschwerde erfolgen. (§ 6 VUG.). Er entscheidet ferner auf Beschwerden über die Versagung der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde zur Erhebung der Beiträge aus dem Baufonds (§ 16 VUG.). Er ist Beschwerdeinstanz gegen Beschlüsse des Kreisausschusses bezw. Bezirksausschusses über die Zahlung des Baudrittels durch den Staat gemäß § 17 VUG., über die Einrichtung von Simultanschulen (§ 36 Abs. 4 VUG.), sowie über die Zustimmung zur Bildung und Änderung von Gesamtschulverbänden an Stelle der Beteiligten (§ 3 VUG.) u. a. m.

§ 4

Die Verwaltungsgerichte.

Die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte bei den im Volksschulunterhaltungsgesetze und Zuständigkeitsgesetze gegebenen Klagen im Verwaltungsstreitverfahren kommen für die Behandlung der Aufsicht nicht unmittelbar in Frage. Nur insofern sind sie von Bedeutung, als die in verschiedenen Gebieten eingeführten Verwaltungsstreitverfahren die Ausübung der Aufsicht einer vermehrten

Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte unterwerfen.[1]). Das Wirken der Verwaltungsgerichte macht nicht allein eine Rechtskontrolle der Anordnungen der Aufsichtsbehörden möglich, sondern unterwirft die Anordnungen in vielen Fällen einer Nachprüfung nach ihrer Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Schulverbände.[2]) Nur unter bestimmten Voraussetzungen dürfen auch die Verwaltungsgerichte die Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde nicht nach dieser Richtung hin, in einigen Fällen auch nicht nach ihrer Rechtsmäßigkeit, nachprüfen.[3]) Trotz dieser Beschränkung kann die staatliche Aufsichtsbefugnis durch das Eingreifen der Verwaltungsgerichte stark gemindert werden. Das tritt praktisch besonders hervor bei den Verwaltungsstreitverfahren gegen die Festsetzungen der Schulaufsichtsbehörden über Anordnungen zu Schulbauten nach § 47 ff des Zuständigkeitsgesetzes. Die Verwaltungsgerichte haben im Streitverfahren über die Festsetzungen bei Bauten in demselben Umfange zu befinden, wie dies den Regierungen früher vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 (G.S. S. 248) zustand. Sie können daher sowohl auf ein »weniger« oder »mehr« dessen erkennen, was der Beschluß der Schulaufsichtsbehörde bestimmte.[4])

Die Verwaltungsgerichte haben ferner über die Zweckmäßigkeit der streitigen Anordnung und über die Leistungsfähigkeit des Schulverbandes Entscheidung zu treffen.[5]) Die Rechtskontrolle in Schulbaustreitigkeiten erstreckt sich auch auf die Leistungsfähigkeit der durch Beschluss der Schulaufsichtsbehörden in Anspruch genommenen Schullastenträger.[6]) Der Verwaltungsrichter ist verpflichtet behufs Entscheidung über die Kostenverteilung nach § 47 des Zuständigkeitsgesetzes das von ihm für zweckmäßig befundende Projekt für einen Schulbau an die Stelle des entworfenen Projektes zu setzen.[7]) Weiter unterliegt der

---

[1]) vgl. oben S. 48 ff und später S. 71 ff, 75 ff.
[2]) v. Rohrscheidt, S. 99 ff.
[3]) vgl. Zust. Gec. § 47 ff. die §§ 24, 44, 47, 36 VUG. § 14 des Lehrerbesoldungsgesetzes, Volksschularchiv Bd. 21, S. 193, OVG. Bd. 23, S. 123; Bd. 55, S. 198; Bd. 74, S. 310; Bd. 75 S. 77
[4]) OVG. Bd. 12, S. 223; Z.Bl. 1897, S. 229.
[5]) Volksschularchiv Bd. 1, S. 81.
[6]) OVG. 31, S. 152 von Rohrscheidt S. 100
[7]) Zentr.-Blatt Jahrgang 1907 Seite 349

Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte gegenüber den Beschlüssen der Schulaufsichtsbehörde über Anordnungen von Neu- und Reparaturbauten auch die Frage nach den Bauplätzen.

Die Gesetz- und Rechtmässigkeit der Anforderungen nach dem Schulanforderungsgesetze vom 26. 5. 1887 darf bei einer Klage gegen eine Zwangsetatisierungsverfügung vom Verwaltungsrichter nicht nachgeprüft werden. Obwohl die Feststellung einer Leistung in dem formell und durch Instanzenzug geregelten Beschlußverfahren geschieht, soll sie (zwar abweichend von den sonst für Zwangsetatisierungen geltenden Grundsätzen) doch nur bezüglich der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit für die Verwaltungsgerichte bindend sein.[1])

Im Streitverfahren über die Zwangsetatisierung ist die Nachprüfung der materiellen Rechtsmäßigkeit der Feststellungsverfügung dem Verwaltungsstreitrichter — abgesehen von den erwähnten Fällen des Schulanforderungsgesetzes vom 26. 5. 1887 — überall da entzogen, wo die obrigkeitliche Feststellung der Leistung in einem förmlich geregelten mit Rechtsmitteln ausgestatteten Verfahren erfolgt.[2]) Die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit ist insofern auch nicht mehr notwendig, als durch das Rechtsmittelverfahren den einzelnen Beteiligten rechtliches Gehör gesichert ist. In der Rechtsprechung ist daher immer angenommen, daß gegenüber diesem Verfahren dem Verwaltungsrichter die Nachprüfung der Rechtsmäßigkeit der Feststellung nicht zusteht, vielmehr ist für ihn die endgültig getroffene Feststellung maßgebend.

Auch die weiteren Klagen im Verwaltungsstreitverfahren bei Beanstandungen von Beschlüssen des Schulvorstandes bezw. der Gemeindekörperschaften können das Aufsichtsrecht des Staates beschränken und Beanstandungsverfügungen, die von der Schulaufsichtsbehörde veranlasst sind, beseitigen.[3]) Ein weiteres Beispiel bildet die Klage gegen die Verfügung der Schulaufsichtsbehörde, durch die ein Mitglied der Schuldeputation oder des Schulvorstandes von der Zugehörigkeit der Schuldeputation oder des Schulvorstandes ausgeschlossen worden ist. (§§ 44, 47 d. V. U. G.) Hierdurch kann das Ver-

[1]) OVG. Band 26 S. 177; Band 55, S. 198

[2]) OVG. Band 74, S 310, Anm. zu § 47-49 bei v. Brauchitsch. Bd.1

[3]) § 43 V. U. G. und §§ 15 u. 29 Zust.-Ges.

waltungsgericht die Schulaufsichtsbehörde hindern, ihr nicht genehme Mitglieder der Schuldeputation und des Schulvorstandes von der Mitwirkung im Volksschulwesen auszuschließen.

Die Beispiele zeigen zur Genüge, daß der Rechtsschutz der Verwaltungsgerichte im wesentlichen zunächst den Schulverbänden oder den an den Schullasten Beteiligten zugute kommt. Der Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichte gibt den einzelnen Schulverbänden die Möglichkeit, sich gegen Anordnungen des Staates auf dem Gebiete des Schulwesens, soweit das Recht ihnen zur Seite steht, zu wehren. Andererseits bewirkt jedoch das Eingreifen der Verwaltungsgerichte, daß die Ausübung der Aufsicht in Übereinstimmung mit Gesetz und Recht gehandhabt wird.

2. Kapitel

Die Aufsichtsmittel.

§ 1

Einteilung.

Innerhalb der staatlichen inneren Schulverwaltung, soweit sie von den unmittelbaren Organen der Aufsichtsbehörde, — von den Staatsbeamten, Schulräten, Rektoren, Lehrern, — ausgeübt wird, hat die Schulaufsichtsbehörde, ein unumschränktes Anweisungs- und Leitungsrecht. Für den Inhalt dieses Rechtes sind einmal die allgemeinen Gesetze maßgebend, ferner noch die zahlreichen Anordnungen, Erlasse des Ministers und Verordnungen jeder einzelnen Regierung.[1]) Die Schulaufsichtsbehörde hat die Dienstaufsicht über alle diese Organe und kann ihre Anordnungen ohne weiteres mit den ihr zustehenden Zwangsmitteln nach § 11 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 und § 48 der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial- Polizei- und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808 durchsetzen.

Für die Durchführung der Aufsicht über die Verwaltung der Volksschulangelegenheiten durch die Schulverbände geben die Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817, das Volksschulunterhaltungsgesetz, das Schulanforderungsgesetz und das Zuständigkeitsgesetz verschiedene Mittel. Man hat für die Einteilung der Aufsichtsmittel bei der Kommunalaufsicht verschiedene Systeme, die auch hier Berücksichtigung finden können. Allgemein abgelehnt wird heute, wenigstens von der herrschenden Meinung, die Einteilung in positive und negative Aufsichtsmittel.[2]) Danach soll die Aufsichtsbehörde einmal dafür sorgen, daß der gewünschte Erfolg herbeigeführt wird, das andere Mal verhindern, daß die untergeordneten Organe die

[1]) vgl. ME. vom 15. 10. 1872 ZBL. 585.
[2]) vgl. Friedrichs, Verwaltungsarch. Bd. 30 S. 79 und Peters S. 229.

Gesetze nicht überschreiten oder unzweckmäßig handeln. Hierbei ist es aber oft schwierig, zu bestimmen, was zu der einen oder anderen Gruppe gehört. Eine andere Einteilung ist die in fördernde und erhaltende Aufsicht, in repressive und präventive Aufsichtsmittel.[1]) Alle diese Systeme genügen m. E. für eine einigermaßen klare Abgrenzung nicht. Mir erscheint die von Otto Mayer und Friedrichs für die Aufsichtsmittel bei der Kommunalaufsicht gegebene Einteilung auch hier verwendbar.[2]) In Anlehnung hieran wird daher am zweckmäßigsten je nach der Stärke der Einwirkung des Staates auf die Verwaltung der Schulverbände unterschieden:

1. das Recht zur Kenntnisnahme,
2. das Recht der Zustimmung zur Gültigkeit gewisser Handlungen der Schulverbände und das Recht zur Anstellung bestimmter Personen,
3. Feststellungsakte,[3])
4. das Recht zum Einschreiten gegen die Schulverbände und zur Beseitigung der Wirkungen bestimmter Verwaltungsakte der Schulverbände,
5. die Erzwingung der Durchführung von Anordnungen,
6. das Handeln an Stelle der Organe der Schulverbände.

Bei dieser Einteilung ist am besten zu übersehen, wie verschieden sich die Aufsichtsbefugnis und die Einwirkung des Staates auf die Verwaltung der Volksschule äußert. Die Aufsicht des Staates als Kommunalaufsicht wird insoweit auch Berücksichtigung finden müssen, als die Aufsichtsmittel der Kommunalaufsichtsbehörde die der Schulaufsichtsbehörde ergänzen und ihre Durchsetzung erst ermöglichen. Bei den zahlreichen Befugnissen des Staates im einzeln werden jedoch nur die hauptsächlichsten Aufsichtsrechte Berücksichtigung finden können, die für die allgemeine Darstellung im Rahmen dieser Arbeit von Bedeutung sind.

---

[1]) vgl. Triepel, Reichsaufsicht S. 481 ff.
Fleiner, S. 105 ff.
[2]) Otto Mayer, Verwaltungsrecht. Bd. 2, S. 395;
Frisdrichs, Verwaltungsarch. Bd. 30 S. 81.
[3]) vgl. S. 68

§ 2
Das Recht zur Kenntnisnahme.

Die Voraussetzung für ein etwa notwendiges Eingreifen des Staates in die Verwaltung der Schulverbände ist zunächst immer eine fortgesetzte Beobachtung des zu beaufsichtigenden Organes. Deshalb hat auch der Staat das Recht der allgemeinen Kenntnisnahme und der Einsicht in die Gemeindeverwaltung, soweit sie Schulinteressen betrifft. Das Recht zur Kenntnisnahme von der Tätigkeit des zu beaufsichtigenden Organes ist mit dem Begriff des Aufsichtsrechtes unmittelbar verbunden und bedurfte an sich keiner ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung. Wenn daher der § 18 insbesondere Abs. g der Regierungsinstruktior vom 23. 0. 1817 die Aufsicht dem Staate zuweist, so ist daraus zu folgern, daß die Schulaufsichtsbehörde auch das Recht zur Kenntnisnahme besitzt. Sie dient der Vorbereitung der Frage, ob eine Einwirkung auf die beaufsichtigten Schulverbände notwendig ist. Demgemäß kann die Schulaufsichtsbehörde Einsicht in alle finanziellen Angelegenheiten und rein technischen Sachen der Schulverwaltung durch die Gemeinde nehmen. Sie hat das Recht, Revisionen der Schulkassen und Prüfung der Rechnungen vorzunehmen, sowie staatliche Baubeamte mit der Beaufsichtigung eines Schulbaues zu betrauen (§ 17 Abs. 3 des VUG.)[1]. Mit der Durchführung dieser Maßnahmen kann sie auch den Landrat als ihr Organ besonders betrauen.[2] Das Recht des Kassenanwaltes der Landesschulkasse zur Einsicht in die Verwaltung der Schulverbände, kann nicht als Aufsicht des Staates bezeichnet werden, übt doch der Kassenanwalt dieses Recht als selbständiges Organ bezw. als Vertreter der Schulverbände aus. Der Inhalt des Rechts zur Kenntnisnahme setzt nicht nur ein Gewährenlassen bei den Gemeinden voraus, sondern es muß aus § 18 gefolgert werden, daß die Gemeinden bezw. Schulverbände ihrerseits auch zu einem Handeln veranlaßt werden können, dahingehend, daß sie Auskünfte zu erteilen und gegebenenfalls Berichte zu erstatten haben. Dementsprechend wird auch die Schulaufsichtsbehörde die Vorlegung der Schulhaushaltspläne zur Durchsicht verlangen können.[3]

[1] Brauchitsch Bd. 7 S. 110.
v. Rohrscheidt S. 70.
[2] ME. vom 7. 7. 84. ZBL. 1885 S. 383.
[3] v. Brauchitsch, Bd. 7. S. 110.

§ 3

Das Recht der Zustimmung zur Gültigkeit gewisser Handlungen der Schulverbände und das Recht zur Anstellung bestimmter Personen.

a) Mit dem Staatsaufsichtsrecht ist notwendig ein Recht auf Einwirkung in die Verwaltung der Schulverbände verknüpft. Dieses Einwirkungsrecht äußert sich zunächst darin, daß das Gesetz die Wirksamkeit gewisser Handlungen der Schulverbände von einer Mitwirkung der Schulaufsichtsbehörde abhängig gemacht hat. Diese Mitwirkung wird durch die Genehmigung von Verwaltungsakten, insbesondere Beschlüssen, oder die Bestätigung bei den Lehrern ausgeübt. Im Vordergrunde steht dabei der allgemeine Zweck, hierdurch die staatlichen Schulinteressen zu wahren. Daneben kommt für den einzelnen Fall das besondere Interesse, sei es des Staates, sei es des Schulverbandes, in Betracht. Erst durch die Genehmigung, bezw. durch die Bestätigung, erhalten die Verwaltungsakte der Schulverbände ihre Wirksamkeit.[1]) Dieses Mitwirkungsrecht hat die Schulaufsichtsbehörde in vielen Fällen, wo es sich um die Unterhaltung der Schulen handelt, oder überhaupt finanzielle Gesichtspunkte in Frage kommen, wie bei der Vermögensverwaltung. Der Umfang des staatlichen Aufsichtsrechts über die Verwaltung des Vermögens ist nicht zweifelsfrei. Nach § 18 der Regierungsinstruktion hat die Schulaufsichtsbehörde die gesamte Verwaltung des Schulvermögens, soweit sie nicht anderen Behörden oder Gemeinden gebührt, und im letzteren Falle die Oberaufsicht über die Vermögensverwaltung. Nach dem Volksschulunterhaltungsgesetze ist demgemäß für einzelne bestimmte Angelegenheiten bei der Vermögensverwaltung die Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde erforderlich. Zunächst unterliegen alle Erwerbungen und Veräußerungen von Grundstücken der Genehmigung. Das ergibt sich aus § 19, II, 12 i. V. m. § 193, II, 11 des ALR., denn die Bestimmungen über Kirchenvermögen finden auch Anwendung auf das Schulvermögen.[1]) Grundsätzlich erteilt die Regierung die Genehmigung. Jedoch ist für die Veräußerung von ganzen Landgütern und Hausgrundstücken der

---

[1]) vgl. Friedrichs, Verwaltungsarch. Bd. 30. S. 181;
Schoen S. 127;
Otto Mayer, I. Aufl. Bd. 2 S. 416.

[2]) vgl. ME. vom 15. 3. 1867. ZBl. 375.

Minister zuständig (§ 220, II, 12 ALR.). Aber nicht nur über Erwerbungen und Veräußerungen, sondern auch für die Verwendung der Schulhäuser nimmt der Staat eine Mitwirkung für sich in Anspruch. Es war nicht unbestritten, ob dieses auf § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 sich stützende Recht, die Verwendung und Überlassung von Schulgebäuden zu andern Zwecken als zu den des öffentlichen Unterrichts von der Genehmigung abhängig zu machen, mit den Gesetzen vereinbar war. Nunmehr besteht jedoch auch eine gesetzliche Grundlage hierfür in § 25 des VUG. Das Recht der Schulaufsichtsbehörde erstreckt sich danach auf das Schulhaus nebst Zubehör und seine Verwendung[1]) Demgemäß kann sie auch verbieten, daß die Schulräume an politische Parteien zu Versammlungen überlassen werden.

b) Durch § 18 der Regierungsinstruktion ist der Regierung die Oberaufsicht über die baulichen Angelegenheiten der Schule übertragen worden. Das Volksschulunterhaltungsgesetz hat im einzelnen noch verschiedene Bestimmungen getroffen. So hat die Schulaufsichtsbehörde die Genehmigung für die Erhebung der in den Baufonds gemäß § 14 des Volksschulunterhaltungsgesetzes angesammelten Beträge zu erteilen. Dies liegt einmal im Interesse des Schulverbandes, damit diese Mittel nicht unnötig aufgebraucht werden, andererseits auch im Interesse des Staates, der in dringenden Fällen den Schulverband unterstützen müßte (§ 17, 18 VUG.). Für die Erteilung der Genehmigung sind der Schulaufsichtsbehörde durch das Gesetz bestimmte Richtlinien gegeben (§ 16 VUG.). Um bei größeren Bauten die Sicherheit zu haben, daß die angesammelten Mittel auch ordnungsgemäß verwandt werden, haben die Schulverbände, sofern die Kosten der baulichen Herstellung im Einzelfalle 2000 M. übersteigen, vor Beginn des Baues einen Bauplan mit Kostenanschlag der Schulaufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen (§ 17 Abs. 3 VUG.). Gleichwohl wird die Regierung im Einzelfalle auch bei kleineren Kostenanschlägen und Entwürfen deren Vorlage zur Prüfung verlangen können. Das wird meistens erforderlich sein, um die Notwendigkeit des Baues beurteilen zu können. Das Gesetz gestattet ferner gewisse Erleichterungen bei der Aufbringung der Mittel,

[1]) vgl. OVG. 36. S. 208.

denn soweit der Baufonds von anderer Seite gesichert ist, — d. h. wenn sie von Dritten gedeckt werden müssen, — kann mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde eine Aussetzung oder Minderung der Ansammlung zugelassen werden (§ 28, 30 Abs. 3, 32 Abs. 2 VUG.). Für Gutsbezirke ist eine Erleichterung in der Vermögensverwaltung geschaffen, da hier mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde die Aufstellung eines Haushaltsetats, die Einrichtung einer Schulkasse und die Einsetzung von Mitteln für kleine bauliche Reparaturen in den Haushaltsetats unterbleiben können (§ 12 Abs. 2 und § 13 VUG.), denn eine Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen des VUG. erscheint unter bestimmten Voraussetzungen überflüssig. Die Schulverbände können für nicht einheimische Kinder Fremdenschulgeld erheben. Die Festsetzung der Sätze unterliegt der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde, denn sie wird darauf sehen müssen, daß — besonders auch zum Schutze der Nichteinheimischen — nicht zu hohe Sätze erhoben werden. Eine Versagung der Genehmigung wird nie im Interesse des Schulverbandes liegen und kann das Recht auf Erhebung des Fremdenschulgeldes beseitigen. Der Schulverband hat daher auch die Beschwerde an den Provinzialrat (§ 6 VUG.).

Unberührt von den Befugnissen der Schulaufsichtsbehörde bei der Vermögensverwaltung bleiben die Aufsichtsrechte des Staates als Kommunalaufsicht nach den Gemeindeverfassungsgesetzen[1]). Jedoch kommt eine Kommunalaufsicht naturgemäß nur für solche Schulverbände in Frage, die, wie schon erwähnt,[2]) einer Kommunalaufsicht unterliegen.

Bei den oft streitigen Rechtsverhältnissen zwischen Kirche und Schulverband bezüglich der Schul- und Küsterhäuser ist der Schulaufsichtsbehörde eine Mitwirkung eingeräumt. Nach § 30 des Volksschulunterhaltungsgesetzes kann während der Dauer der Verbindung eines kirchlichen Amtes mit dem Volksschulamt von den Beteiligten vereinbart werden, daß die Verpflichtung zum Bau und zur Unterhaltung der gemeinsamen Gebäude dem Schulverbande gegen eine feste bestimmte Rente seitens der Kirche obliegen soll. Hierdurch wird der

---

[1]) vgl. § 50 der Städteordnung und § 16 Abs. 2 des Zuständigkeitsges. bezüglich der Genehmigung von Grundstücksveräußerungen durch die Beschlußbehörden etc.

[2]) S. 52.

Schulverband alleiniger Träger der Schullast. Um zu verhüten, daß nicht etwa zum Schaden des subsidiär verpflichteten Staates die Baulast von leistungsfähigen kirchlichen Beteiligten auf einen leistungsunfähigen Schulverband abgewälzt wird, bedarf diese Vereinbarung der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde.

c) Durch das Volksschulunterhaltungsgesetz hat die Schulaufsichtbehörde einen besonderen Einfluß auf den Charakter der Schule in konfessioneller Hinsicht erhalten. Die Rechte, die das Volksschulunterhaltungsgesetz in dieser Beziehung der Schulaufsichtsbehörde gibt, sind durch die Bestimmungen der Reichsverfassung vom 11. August 1919 nicht etwa veraltet. Sie beseitigt grundsätzlich in dem Art. 146 die konfessionelle Schule. Die Ausführung dieser Bestimmung ist aber noch nicht erfolgt. Gemäß Art. 174 verbleibt es daher bei der bestehenden Rechtslage, also bei den Bestimmungen des Volksschulunterhaltungsgesetzes. Dieses Gesetz läßt nur die konfessionelle Schule einer bestimmten Religion und zwar der katholischen oder evangelischen oder die christliche Simultanschule zu, d. h. also eine Schule, bei der gleichzeitig durch evangelische oder katholische Lehrkräfte Unterricht erteilt wird. Die Errichtung einer Simultanschule kann nur aus besonderen Gründen mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde erfolgen. Es ist hierfür ein besonderes Verfahren vorgesehen (§ 36 VUG.). Der besonderen Bedeutung entsprechend kann von den Beteiligten, d. h. von den zum Schulverband gehörigen Einwohnern, das Vorhandensein dieser besonderen Gründe durch Einspruch beim Kreisausschuß und, sofern eine Stadt beteiligt ist, beim Bezirksausschuß bestritten werden. Gegen die Entscheidung der Beschlußbehörden ist der Bedeutung entsprechend die Beschwerde an den Provinzialrat gegeben. Während bei Genehmigung der Simultanschule durch die Schulaufsichtsbehörde nur das Beschwerdeverfahren zulässig ist, kann gegen die Versagung der Genehmigung durch die Schulaufsichtsbehörde, weil sie besondere Gründe nicht als vorliegend erachtet, von den Schulverbänden gegen die auf Beschwerde ergangene Entscheidung des Provinzialrats Klage im Verwaltungsstreitverfahren erhoben werden. Es wird also hier der Anspruch der konfessionellen Minderheiten auf die Errichtung einer Simultanschule mehr geschützt. Die Veränderung des Charakters einer konfessionellen

Schule gemäß § 38 des VUG. bedarf ebenso wie die Aufhebung einer Volksschule der Genehmigung des Ministers.

d) Bei der Verwaltung der Volksschulangelegenheiten durch die Schulverbände war der Schulaufsichtsbehörde bisher insofern eine starke Einwirkung vorbehalten, als die Mitglieder der Schuldeputation — außer den von den Gemeindeorganen gewählten Mitgliedern und den Pfarrern — der Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde bedurften. Die Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden sind dadurch jetzt vermehrt, daß durch das Gesetz vom 7. 10. 1920 (GS. S. 535) die Bestätigung der Mitglieder der Schuldeputation und des Schulvorstandes in Landgemeinden sowie in Gesamtschulverbänden fortgefallen ist. Geblieben ist sie nur für die Mitglieder des Schulvorstandes in den Gutsbezirken. Auf die Geschäftsführung der Gemeindeorgane hat die Schulaufsichtsbehörde insofern einen Einfluß, als sie die von dem Gemeindevorsteher zu erlassenden Bestimmungen über die Geschäftsführung der Schuldeputation bezw. Schulvorstandes zu genehmigen hat. Ebenso bedarf ein Beschluß der Gemeinde über eine andere vom Gesetz abweichende Zusammensetzung der Schuldeputation oder des Schulvorstandes der Genehmigung. Beide Organe haben jedoch nicht etwa ihren Charakter als staatliche Beauftragte der Schulaufsichtsbehörde in den inneren Angelegenheiten durch den Fortfall der Bestätigung der Mitglieder verloren. Denn sie unterliegen noch, wie später zu erörtern ist, der Dienstaufsicht der Schulaufsichtsbehörde (§ 44 VUG.).

e) Das Volksschulunterhaltungsgesetz sieht für die Wahrnehmung der besonderen Interessen einer oder mehrerer Volksschulen in einem Schulverband die Einsetzung von besonderen Schulkommissionen vor, die in Ausübung der Schulpflege die Verbindung zwischen Schule und Eltern zu fördern haben. Sie sind Organe der Schuldeputation bezw. des Schulvorstandes. Ihre Errichtung erfolgt durch Gemeindebeschluß, der der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde bedarf. Wo sich das Bedürfnis nach solchen Schulkommissionen früher herausgestellt hat und sie schon bestehen, sollen sie auch erhalten bleiben. Eine Aufhebung kann nur mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde erfolgen (§ 45 VUG.). Um die historisch gewordenen Verhältnisse auf dem Lande

aufrecht zu erhalten, hat das Gesetz im § 45 eine Verpflichtung zur Einsetzung von Schulkommissionen in Landgemeinden und Gutsbezirken vorgeschrieben, wo evangelische und katholische Konfessionsschulen nebeneinander bestehen. Solche konfessionellen Unterkommissionen bedürfen der Bestätigung der Schulaufsichtsbehörde und müssen auch errichtet werden gegen den Willen der Beteiligten.

f) In Gesamtschulverbänden übt die Schulaufsichtsbehörde das Recht der Ernennung des Verbandsvorstehers und seines Stellvertreters aus der Zahl der Mitglieder des Schulvorstandes aus (§ 51 VUG.). Der Staat sichert sich hierdurch einen starken Einfluß auf die Verwaltung der Schulen in den Gesamtschulverbänden. Das hat seinen Grund besonders darin, daß auf dem Lande oft nicht die geeigneten Persönlicheiten für die Wahrnehmung der Geschäfte des Verbandsvorstehers vorhanden sind. Bei der Stellung des Verbandsvorstehers als Behörde und bei dem Umfang seiner weitreichenden Zuständigkeit muß auch die Schulaufsichtsbehörde darauf sehen, daß die Verwaltung in guten Händen ist. Eignet sich daher nach dem Ermessen der Schulaufsichtsbehörde von den Mitgliedern des Schulvorstandes niemand zum Verbandsvorsteher, so hat sie das Recht, einen Kommissar mit den Geschäften des Vorsitzenden oder Stellvertreters des Schulvorstandes zu betrauen, der jedoch in den rein kommunalen finanziellen Angelegenheiten, die sonst in andern Schulverbänden den Gemeindeorganen obliegen, kein Stimmrecht besitzt (§ 51 V. U. G.).

g) Einige Abweichungen von den hier entwickelten Rechten der Aufsichtsbehörde bestehen in den Restkreisen der früheren Provinz Westpreußen und Posen, von denen hier einige Hauptpunkte erwähnt seien. In den Städten bedürfen die mit Sachverständigen — d. h. des Erziehungs- und Volksschulwesens kundigen Personen — zu besetzenden Stellen in der Schuldeputation noch der Bestätigung der Regierung (Ministerialinstruktion vom 26. 10. 1811 § 2 ff. und § 36 der Schulordnung für die Provinz Preußen von 1845). Auf dem Lande werden in den Restkreisen der Provinz Posen nach dem Reskript vom 28. 10. 1812 die von den Gemeinden zu Mitgliedern des Schulvorstandes gewählten Familienväter von der Regierung und in den Restkreisen der früheren Provinz Westpreußen von dem Landrat bestätigt (§ 31 der Schul-

ordnung von 1845). Wird im letzteren Falle die Bestätigung zweimal »verworfen«, so besetzt der Landrat die Stelle unmittelbar. Der größere Einfluß der Regierung auf die Zusammensetzung der Schulvorstände und Schuldeputationen hat seinen Grund vor allem in den nationalen Verschiedenheiten der früheren Provinzen Westpreußen und Posen.

h) Über das Recht der Schulaufsichtsbehörde zur Lehreranstellung ist oben [1]) schon gesprochen worden. Hier sei noch in Anlehnung an die Ausführungsanweisung vom 18. 3. 1921 [2]) darauf hingewiesen, daß dem Staate durch das VDG. bei der Anstellung der Lehrer weitere Rechte und Befugnisse eingeräumt sind. Bisher war ein Austausch zwischen Lehrern in den Städten und auf dem Lande oder zwischen Lehrern in den größeren und kleineren Schulverbänden kaum möglich, da die Besoldung verschieden war und die großen Gemeinden ältere Lehrer aus kleinen Gemeinden nicht beriefen. Diese Möglichkeit ist jetzt durch das Gesetz geschaffen, insbesondere können jetzt auch die jungen Lehrer, die bisher überwiegend in den ländlichen Schulverbänden verwendet wurden, im Interesse ihrer Ausbildung auch in größeren Schulsystemen beschäftigt werden. Dementsprechend hat die Schulaufsichtsbehörde das alleinige Anstellungsrecht ohne eine Beteiligung der Gemeinden bei den Schulverbänden bis zu sieben Schulstellen. In Schulverbänden mit 8 bis 25 Schulstellen erfolgt die Anstellung für $^1/_3$ der Stellen durch die Schulaufsichtsbehörde, während bei den weiteren $^2/_3$ eine Bestätigung der Wahl für einen aus 3 durch die Schulaufsichtsbehörde als befähigt bezeichneten Lehrern erfolgt. In Schulverbänden mit mehr als 25 Schulstellen erfolgt die Wahl des Lehrers durch den Schulverband für $^2/_3$ der Stellen ohne Einschränkung. Die Gewählten bedürfen der Bestätigung. $^1/_3$ der Stellen wird von der Schulaufsichtsbehörde unmittelbar besetzt. Die Verstärkung der Rechte des Staates bei der Lehreranstellung liegt auch durchaus im Interesse der Volksschule und entspricht der rechtlichen Stellung des Lehrers als unmittelbarem Staatsbeamten,[1])

---

[1]) S. 36.

[2]) vgl. v. Rohrscheidt S. 391 ff.

[3]) vgl. zu der Frage der rechtlichen Stellung des Volksschullehrers v. Rohscheidt S. 419 ff.

§ 4
Feststellungsakte.

Eine besondere Behandlung bedürfen die von mir als »Feststellungsakte« bezeichneten Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde. In allen Fällen, wo das Gesetz spricht, von: »Anordnen, Bestimmen, Festsetzen, Feststellen, Entscheiden« handelt es sich hauptsächlich einerseits um organisatorische Maßnahmen im Interesse des inneren Schulbetriebes, andererseits auch um Anordnungen zur Durchführung der Errichtung und Unterhaltung der Schule, schließlich um Festsetzungen der Schulaufsichtsbehörde für bestimmte Fälle bei denen zwar eine Verpflichtung der Schulverbände im Gesetz allgemein besteht, durch besonderen Beschluß aber diese Verpflichtung im einzeln noch festgestellt werden soll. Man wird diese Befugnisse der Schulaufsichtsbehörde einerseits als selbständige Aufsicht, die dem Ermessen der Schulaufsichtsbehörde überlassen ist, und andererseits als abhängige Aufsicht bezeichnen können, deren Plan durch einen Rechtssatz schon gegeben und für die Schulaufsichtsbehörde bindend ist. Gegenstand dieses Anordnungsrechtes kann eine tatsächliche Maßregel, eine Willenserklärung oder die Setzung einer Rechtsnorm sein, niemals aber der Erlaß eines Urteilsspruches, denn die richterliche Tätigkeit ist unabhängig und keiner Anweisung unterworfen.

Das Anordnungsrecht der Schulaufsichtsbehörde auf dem Gebiete der Volksschulverwaltung erstreckt sich auf die verschiedensten Angelegenheiten. So auf die Organisation der Schule überhaupt, auf die Bildung von Schulverbänden, auf die Verwaltung des Schulvermögens, auf die Errichtung und Besetzung der Schulstellen, auf die Regelung des Diensteinkommens der Lehrer, auf die innere Regelung des Schulbetriebes u. a. m.

a) Die Bildung von Schulverbänden (Sozietäten) war vor dem Volksschulunterhaltungsgesetz ein alleiniges Recht der Schulaufsichtsbehörde, daß sie auf Grund des § 18 k der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 ausüben konnte. Dieses Recht ist ihr auch für die Restkreise der Provinz Posen gemäß § 70 des Volksschuluntethaltungsgesetz und § 49 Abs. 3 des Zuständigkeitsgesetzes verblieben, ebenfalls für die Restkreise der Provinz Westpreußen nach den §§ 50, 51 und 53 der Schulordnung von 1845. Im Geltungsgebiet des Volksschulunterhaltungsgesetzes hat dieses Recht der Schul-

aufsichtsbehörde eine Einschränkung erfahren, da nach dem § 3 des Volksschulunterhaltungsgesetzes eine Beschlußfassung über die Bildung, Änderung oder Auflösung eines Gesamtschulverbandes nur mit Zustimmung der beteiligten Schulverbände, nach Anhörung des Kreisausschusses oder, soweit Städte in Frage kommen, des Bezirksausschusses erfolgen darf. Stimmen Beteiligte (Gemeinden und Gutsbezirke) nicht zu, so kann ihre Zustimmung auf Antrag der Schulaufsichtsbehörde durch Beschluß des Kreisausschusses bezw. Bezirksausschusses ergänzt werden. Da diese Beschlußfassung unter Umständen für die Beteiligten nachteilig sein kann, steht ihnen die Beschwerde an den Provinzialrat offen. Auch die Schulaufsichtsbehörde hat das Recht der Beschwerde. Es ist also danach nicht mehr möglich, wie bisher Bildung, Änderung und Auflösung von Schulverbänden durch Beschluß der Gemeindeorgane mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde, oder auch nur auf ihre Anordnung hin herbeizuführen.[1]) Das Volksschulunterhaltungsgesetz nimmt noch besonders Rücksicht auf die Interessen der großen Städte, indem eine zwangsweise Vereinigung von Stadtgemeinden mit mehr als 25 Schulstellen mit anderen Gemeinden oder Gutsbezirken nur bei Zustimmung aller Beteiligten erfolgen kann, die auch nicht etwa nach § 3 des Volksschulunterhaltungsgesetzes ersetzt werden kann.

b) Bei der Vermögensauseinandersetzung, welche infolge dieser Bildung von Schulverbänden nötig wird, hat die Schulaufsichtsbehörde eine mehr richterliche Tätigkeit, da der von ihr darüber gefaßte Beschluß als eine Entscheidung einer Vorinstanz anzusehen ist, der die Klage im Verwaltungsstreitverfahren folgen kann (§ 4 VUG.). Die Schulaufsichtsbehörde beschließt ferner über die Auseinandersetzung zwischen mehreren Schulverbänden gemäß § 24 VUG.

c) Die Errichtung von Schulen hat nach § 1 des VUG. durch den Schulverband zu erfolgen. Das VUG. bestimmt im einzelnen nicht, was zur Errichtung und Unterhaltung der Schule gehört. Nur für bestimmte Fälle legt das Gesetz der Schulaufsichtsbehörde die Pflicht auf, einzelne Anordnungen zu treffen, wenn die im Gesetz aufgeführten Voraussetzungen vorhanden sind. Sie hat demgemäß nach § 36 VUG. und § 39 Konfessionsschulen einzu-

[1]) vgl. OVG. 36 S. 213; und 220; OVG. 31 S. 178.

richten, wenn 5 Jahre lang hindurch in einer Schule entweder 60 katholische oder evangelische Kinder, in Orten von mehr als 5000 Einwohnern über 120 Kinder vorhanden waren und die Erziehungsberechtigten einen dahingehenden Antrag stellen.

Zur Errichtung einer neuen Schule sind vor allem zu rechnen die Aufwendungen, die zur Einrichtung und zum Unterrichtsbetriebe notwendig sind; dazu gehört vor allem das Schulhaus nebst vollständiger Einrichtung, Lehrerwohnung und das Gehalt des Lehrers. In jedem Falle, wo der Schulverband keine Anstalten trifft, trotz eines vorliegenden Bedürfnisses oder sich weigert, derartige Aufwendungen zu machen, bezw. einer entsprechenden Aufforderung der Schulaufsichtsbehörde nicht Folge leistet, kann diese gemäß § 18 der Regierungsinstruktion die notwendigen Anordnungen treffen. Denn nach § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 hat die Schulaufsichtsbehörde die Verwaltung des gesamten Schulwesens. Soweit sie nicht durch das Gesetz beschränkt ist, kann sie auch die notwendigen Anordnungen zur Errichtung und Unterhaltung der Schulen treffen.

So kann die Schulaufsichtsbehörde dem Schulverband zunächst die Errichtung einer Schule auferlegen, wo die Notwendigkeit dafür besteht.[1]) Die Voraussetzungen können einmal sein, das Fehlen eines Schulgebäudes überhaupt, oder die Unzulänglichkeit des Schulgebäudes in Bezug auf die Kinderzahl bezw. auf den Zustand des Schulgebäudes.[2]) Der § 1 des Volksschulunterhaltungsgesetzes hat für die Gemeinden und Gutsbezirke die Verpflichtung auferlegt, die öffentlichen Schulen zu errichten und zu unterhalten, ohne sich darüber auszusprechen, ob diese Verpflichtung dem einzelnen Schulverband nur zu Gunsten der ihm angehörenden Kinder oder auch fremder Kinder obliegt. Das Gesetz ergibt, daß in der Regel nur zu Gunsten der einheimischen Kinder die Verpflichtung besteht. Nach § 5 des VUG. kann die Schulaufsichtsbehörde darüber hinaus Schulkinder aus einem Schulverband gastweise zur Schule eines andern Schulverbandes zuweisen, sofern nicht der Schulverband dadurch zur Beschaffung weiterer Schulräume oder zur Vermehrung der Lehrkräfte genötigt

[1]) vgl. OVG. Bd. 1 S. 192 ff.
[2]) vgl. Min.-Erl. vom 15. 10. 1872. ZBl. 585.

wird. Wie aber das Oberverwaltungsgericht in einer Entscheidung im Bd. 58 S. 221 ausführt, umfaßt die Schulunterhaltungspflicht nach § 1 des VUG. auch die Verpflichtung des Schulverbandes, Schulkinder, die ihm von der Schulaufsichtsbehörde zugewiesen werden,[1]) weil sie um ihrer eigenen Verhältnisse willen gehindert sind, die Schule ihres Verbandes zu benutzen, z. B. sog. Schifferkinder, in seine Schule aufzunehmen oder eine besondere Schule zu errichten. Kommt der Schulverband dieser Verpflichtung nicht nach, dann kann nach § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 die Schulaufsichtsbehörde die Errichtung von Schulen für derartige Kinder anordnen. Ferner kann die Schulaufsichtsbehörde das für die Errichtung des Baues der Schule Notwendige veranlassen und die zweckmäßige Lage des Grundstückes bestimmen.[2]) Ihr steht das Recht zu, die Ausführung des Baues auf einem dem Schulverbande nicht gehörigen Grundstücke anzuordnen. Der Schulverband hat dann das Grundstück, wenn notwendig im Wege der Enteignung, zu erwerben. Für den inneren Schulbetrieb kann sie gegebenenfalls neue Schulsysteme einführen und die Vermehrung der Schulstellen anordnen, soweit ein Bedürfnis dafür vorhanden ist.[2]) Sie kann auf eine Neuschaffung von Konrektorstellen gemäß § 1 Abs. 1 des VDG. sehen. Wo ein offenbares Bedürfnis nach der Errichtung von mehreren Konrektorstellen besteht, ist von der Schulaufsichtsbehörde eine entsprechende Anforderung an den Schulverband zu stellen. Während die Errichtung der Schulstelle durch die Schulaufsichtsbehörde angeordnet werden kann, erfolgt die Festsetzung des Beitragssatzes, der für jede Lehrerstelle an die Landesschulkasse zu zahlen ist, durch den Unterrichtsminister in Gemeinschaft mit dem Finanzminister unter Zustimmung des Kassenanwaltes.[3]) Schließlich hat der Staat das Recht, besondere Unterrichtsgegenstände in den Lehrplan der öffentlichen Volksschule aufzunehmen (Handarbeitsunterricht).[4]) Das folgt aus § 1. II, 12 des ALR., der den Grundsatz enthält, daß Schulen Veranstaltungen

---

[1]) d. h. Gastschulkinder mit der Einschränkung des § 5 VUG. Fremdenschulkinder nach § 6 VUG. ohne Einschränkung.

[2]) vgl. OVG. 3. 141; 26, 171 und Pr. Verw.-Bl. Bd. 8 S. 133. UVG. 67, S. 241.

[3]) OVG. Bd. 1 S. 173.

[4]) vgl. § 37 VDG.

des Staates sind, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben.

d) Entspricht der Schulverband den Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde, so ist der Zweck der Anforderung erreicht. Anders ist es jedoch, wenn der Schulverband die Anforderung nicht leisten will, also sich weigert oder Streit darüber besteht, wer zur Unterhaltung verpflichtet ist. Hier sind nun folgende Fälle zu unterscheiden:

Handelt es sich »um die Anordnung von Neu- oder Reparaturbauten bei Volksschulen, über die öffentlichrechtliche Verpflichtung zur Aufbringung der Kosten, sowie über die Verteilung derselben auf Gemeinden, Gutsbezirke, Schulverbände und Dritte, statt derselben oder neben denselben Verpflichtete«, so erläßt die Schulaufsichtsbehörde das sog. Bauresolut, d. h. sie beschließt über die bestehende Verpflichtung (§ 47 Zuständigkeitsgesetz).[1]) Zu den Reparaturbauten gehören auch die kleinen baulichen Reparaturen, obgleich auch zur Bestreitung ihrer Kosten im Schulhaushaltsetats ein Beitrag dafür ausgeworfen werden soll.[2]) Durch den Kostenbeschluß ist nur die Oberverteilung auf die bei der Baulast Beteiligten zulässig. Beteiligte sind einmal Eigenschulverbände, Gesamtschulverbände, Schulsozietäten, Gutsherren, Gemeinde und Grundherrn. Als Drittverpflichtete kommen in Frage der Fiskus, besondere Stiftungen, die Kirche oder der Patron.[3]) Ein besonderes Verfahren gilt für einen etwaigen Streit zwischen Schulverband und Schulaufsichtsbehörde über die Verpflichtung des Staates zur Zahlung des staatlichen Baubeitrages. Hierüber beschließt bei Anrufen der Beteiligten der Kreisausschuß bezw. Bezirksausschuß (§ 17 VUG.). Bei allen Anforderungen gemäß § 47 des Zuständigkeitsgesetzes kann das Bauresolut nur dann ergehen, wenn über die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit oder Art des Baues oder die Aufbringung der Kosten Streit besteht. Hinsichtlich der Anforderungen der

[1]) Für reine Küsterbauten gilt heute Art. 17 des Ges. vom 8. 4. 24. (GS. S. 221).
vgl. auch § 49 Zuständigkeitsges.

[2]) OVG. Bd. 62 S. 301.

[3]) OVG. Bd. 67 S. 253, Bd. 57 S. 264.
Ein Schulpatronat gibt es nicht. OVG. Bd. 12, 207, Bd. 60 S. 205.

Schulaufsichtsbehörde über die Notwendigkeit, Umfang und Einrichtung von Dienstwohnungen für Lehrer findet überall die Vorschrift des § 14 Abs. 2 des Lehrerbesoldungsgesetzes vom 3. März 1897 (GS. S. 25) noch Anwendnng, da diese Bestimmung auch durch das Volksschullehrerdiensteinkommensgesetz nicht beseitigt ist. Gegen das Bauresolut steht den oben bezeichneten Beteiligten die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu. Beklagter ist die Schulaufsichtsbehörde. Die Klage ist jedoch gleichzeitig, soweit der »In Anspruch genommene zu der ihm angesonnenen Leistung aus Gründen des öffentlichen Rechts statt seiner einen anderen für verpflichtet erachtet« gegen diesen zu richten. Wir haben also hier den Fall einer notwendigen Streitgenossenschaft, einer sog. doppelzügigen Klage. Von dieser Klage ist wohl zu unterscheiden, die Klage des Abs. 3, die sog. Interessentenklage, zwischen den Interessenten untereinander und zwar bei Streit über den Bau oder die Unterhaltung der Schule. Die Schulaufsichtsbehörde bleibt hier außer Betracht. Bei der Entscheidung der Verwaltungsgerichte gemäß § 47 ist auch die Zweckmäßigkeitsfrage zu prüfen. Jedoch sind nach § 49 Abs. 2 des Zuständigkeitsgesetzes für die Entscheidung die von der Schulaufsichtsbehörde innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit getroffenen allgemeinen Anordnungen über die Ausführung von Schulbauten maßgebend.[1]) Diese allgemeinen Anordnungen sind für den Verwaltungsrichter aber nur soweit bindend, als sie den Umfang und die Bauart der Schulräume und das Zubehör betreffen. Das gegen das Bauresolut gegebene Verwaltungsstreitverfahren und die Nachprüfung des Bauresoluts durch die Verwaltungsgerichte bedeutet eine starke Einschränkung der Aufsichtsrechte der Regierung.

Wenn auf Grund des § 47 Zust.Ges. ein Beschluß oder Urteil mit Rechtskraft ergangen ist, so kann es zweifelhaft werden, inwieweit überhaupt eine Vollstreckung auf Grund der ergangenen Entscheidungen möglich ist. Denn über jeden einzeln streitigen Punkt, nicht nur über das ganze Bauvorhaben der in § 47 erwähnten Anordnungen kann ein Beschluß der Schulaufsichtsbehörde herbeigeführt werden.[2]) Vollstreckungsfähig kann aber

[1]) vgl. Min. Erl. vom 15. 11. 1895. ZBl. 828.
[2]) vgl. OVG. 25 S. 190.

ein Beschluß und Urteil nur sein, wenn sie sich nicht bloss auf die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit des Baues beziehen. Das führt in der Praxis oft zu langwierigen Verhandlungen. Der Beschluß oder das Urteil muß daher, wenn sie wirklich wirksam sein wollen, auch die Möglichkeit der Vollstreckung bieten und Einzelheiten über die Durchführung des Baues enthalten. Erst dann kann auch die Vollstreckung von der Schulaufsichtsbehörde erfolgen.

e) In der Verwaltung des Vermögens hat die Schulaufsichtsbehörde in vielen Punkten eine Anordnungsbefugnis. Sie kann vor allem allgemeine Anordnungen erlassen für die Vermögensverwaltung, für die Aufstellung des Schuletats, und die Anlage der Kapitalien. Im übrigen sind in vielen Ministerialerlassen hierfür Anordnungen getroffen.

In Bausachen kann die Schulaufsichtsbehörde bestimmen, wann die Ansammlung eines Baufonds unterbleiben kann, wenn ein Dritter hierzu verpflichtet ist; sie entscheidet endgültig darüber, wann und inwieweit von der Anforderung der Ansammlung von Baukosten Abstand zu nehmen ist (§ 14 VUG.). Sie bestimmt, bei welcher Kasse und unter welchen Bedingungen die »Belegung« der angesammelten Baubeiträge erfolgen soll.

f) Wie schon oben[1]) erwähnt, werden die Rechte der Schulaufsichtsbehörde durch die Befugnisse des Kassenanwaltes der Landesschulkasse mehrfach beschränkt. Hier seien besonders in Verbindung mit dem Recht der Schulaufsichtsbehörde zur Anforderung bestimmter Leistungen durch die Schulverbände nach dem Volksschullehrerdiensteinkommensgesetz § 1 ff. darauf hingewiesen, daß schon bei der Errichtung neuer Schulstellen und bei Umwandlung von Schulstellen in besonders geartete Stellen noch die Zustimmung des Kassenanwaltes notwendig ist. (§ 38 VDG.). Dabei ist er verpflichtet darüber zu wachen, daß die Errichtung neuer oder besonders gearteter Stellen den allgemeinen Sparmaßnahmen und den Grundsätzen über die Anzahl der Beförderungsstellen für die den Besoldungsgruppen 7—9 des Beamtendiensteinkommensgesetzes angehörigen unmittelbaren Staatsbeamten nicht zuwiderläuft, (§ 46 Nr. 6 Abs. 2 VDG.). Bei dieser Zustimmungsbefugnis hat der

[1]) S. 41.

Kassenanwalt häufig gegenüber der Schulaufsichtsbehörde und gegenüber den Beschlußbehörden Stellung zu nehmen. An sich hat der Kassenanwalt den Beschlüssen der Schulverbände bei der Errichtung neuer Schulstellen zuzustimmen, aber nicht nur diesen, sondern gegebenenfalls den an ihre Stelle tretenden Beschlüssen der Beschlußbehörden (Kreisausschuß, Bezirksausschuß, Provinzialrat) (§ 2 des Schulanforderungsges. vom 26. 5. 1887 S. 175). Die Notwendigkeit der Zustimmung des Kassenanwaltes auch bei Vorliegen rechtskräftiger Beschlüsse ist durch Erlass des Unterrichtsministers vom 18. 7. 24 U III E 5303 anerkannt. Bei der Umwandlung einfacher Lehrstellen in Rektor-, Konrektor-, Hauptlehrer- oder Hilfsschullehrerstellen hat der einzelne Schulverband keine Mehrleistung zu übernehmen. Die etwa entstehenden Mehrleistungen treffen allein die Landesschulkasse. Ein Verfahren nach dem Schulanforderungsgesetz kommt daher nicht in Frage. Beschlüsse der Schulverbände und etwaige Festsetzungen und Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde bedürfen ebenfalls der Zustimmung des Kassenanwaltes.[1])

g) Die Feststellung sonstiger Leistungen außer den nach § 47 des Zuständigkeitsgesetzes ist verschieden, je nachdem sie nach dem Schulanforderungsgesetz vom 26. 5. 1887 (GS. S. 175) erfolgt oder nicht. Hierbei ist zu entscheiden:

1) Beruht die Verpflichtung des Schulverbandes nur auf einer im Gesetz allgemein gehaltenen Norm, wie z. B. der Bestimmung des § 1 des Volksschulunterhaltungsgesetzes, nach der die Errichtung und Unterhaltung der Volksschulen den bürgerlichen Gemeinden und selbstständigen Gutsbezirken obliegt, so bedarf es noch gemäß § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 einer ergänzenden Festsetzung der Schulaufsichtsbehörde oder der Beschlußbehörden auf Grund des Schulanforderungsgesetzes nach deren Ermessen.
2) Besteht die Verpflichtung des Schulverbandes nach öffentlichem Rechte oder dem Gesetze und nach Ortsrecht im einzeln (z. B. nach Grund und Betrag fest) und ist daher der Schulaufsichtsbehörde ein behördliches Ermessen nicht mehr gestattet,[2]) so erfolgt die Feststellung dieser Leistung allein von ihr.

[1]) vgl. § 46 Nr. 6 Abs. 2 VDG. und § 46 Nr. 7 VDG.
[2]) z. B. zur Zahlung der Schulstellenbeiträge an die Landesschulkasse.

Im ersten Falle erfolgt jedoch die Festsetzung durch die Beschlußbehörden (Kreisausschuß, Bezirksausschuß, Provinzialrat) nur dann, wenn ein Mehraufwand von den Schulverbänden verlangt wird. Denn die Entscheidung der Beschlußbehörden betrifft nicht den Organisationsakt für sich, welcher Anlaß zur Anforderung gegeben hat, sondern nur die Verpflichtung des Schulverbandes für den Mehraufwand, den die Schulaufsichtsbehörde gefordert hat. Die Regierung kann danach Schulsysteme ohne Zustimmung der Beschlußbehörden umwandeln, solange kein Mehraufwand erforderlich ist.[1]) Diese Feststellung kann die Grundlage für die Zwangsetatisierung bilden.[2]) Das früher der Schulaufsichtsbehörde zustehende freie Ermessen — bei Mehraufwand der Schulverbände — ist auf die Verwaltungsbeschlußbehörden — hier nach § 2 des Schulanforderungsgesetzes auf den Kreisausschuß, Bezirksausschuß und Provinzialrat — übergegangen die gleichzeitig bei ihrer Beschlußfassung das Bedürfnis der Schule und die Leistungsfähigkeit der Verpflichteten zu prüfen haben. Diese Gesichtspunkte haben die Beschlußbehörden jedoch nicht zu beachten, wenn für die Errichtung von katholischen oder evangelischen Konfessionsschulen oder für die Erteilung von Religionsunterricht in einer andern Konfession innerhalb einer Konfessionsschule Anforderungen zur Deckung der dafür entstandenen Kosten an den Schulverband gestellt werden. Die konfessionellen Verhältnisse sollen auch hier eine besondere Berücksichtigung finden.[3]) Das Schulanforderungsgesetz, das nicht für Posen gilt, — wo daher noch die Schulaufsichtsbehörde alle Anforderungen auf Grund des § 18c der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 nach ihrem Ermessen feststellen kann[4]) — hat zur Voraussetzung einmal die Anforderung bestimmter Leistungen an den Schulverband. In Frage kommen dafür nur neue und erhöhte Leistungen, Kosten für die Einrichtung einer neuen Schulstelle, Anschaffung von Unterrichtsmitteln usw. Dazu treten muß die Weigerung des Schulverbandes, diese Anforderung zu leisten. Dann beschließt auf Antrag der Schulaufsichtsbehörde der Kreisausschuß oder,

[1]) OVG. Bd. 67 S. 241.

[2]) § 48 oder § 19 des Zuständigkeitsges. und § 141 der Landgemeindeordnung.

[3]) vgl. auch in einigen anderen Fällen § 1 Abs. 3 des VDG.

[4]) Pr. Verw. Bl. Bd. 20 S. 422.

sofern es sich um Stadtschulen handelt, der Bezirksausschuß. Der Weigerung des Schulverbandes kommt auch die Versagung einer von der Kommunalaufsichtsbehörde zu erteilenden Genehmigung z. B. bei der Aufnahme eines Darlehns gleich. Auch hier muß die Regierung im gegebenen Falle im Wege des Schulanforderungsgesetzes vorgehen. Gegen die Beschlüsse ist die Beschwerde an den Provinzialrat gegeben. Die von den Beschlußbehörden ergangenen Entscheidungen können ebenfalls als Grundlage für die Zwangsetatisierung dienen. Bei diesem Verfahren unterliegt auch die Rechtmäßigkeit der festgestellten Anforderung der Nachprüfung des Verwaltungsrichters.[1])

g) Einer besonderen Betrachtung bedarf die Frage des Rechtes des Schulverbandes zur Prozeßführung, die nicht allein für die Vermögensverwaltung, sondern auch für alle andern Zweige der Schulverwaltung von Bedeutung ist. Das Allgemeine Landrecht schreibt in § 652, II, 11 vor, daß die Kirche einmal für die Prozeßführung als Kläger der Genehmigung der geistlichen Oberen bedarf und als Beklagte von dem Prozeß Mitteilung machen muß. Diese Vorschriften sind nach § 19, II, 12 auf Schulen analog anzuwenden. Will daher der Schulverband als Kläger auftreten, so bedarf er der Genehmigung der Regierung. Soll gegen einen Schulverband oder auch gegen die Landesschulkasse die Zwangsvollstreckung durchgeführt werden, so kann sie nicht ohne weiteres nach der Zivilprozeßordnung erfolgen. Die Landesschulkasse wird in Zivilprozessen und Verwaltungsstreitverfahren von dem Kassenanwalt vertreten (§ 32 VDG.). Es fragt sich aber, ob der Kassenanwalt, der sonst die Rechte der Schulverbände wahrnimmt, auch ihr Vertreter im Zwangsvollstreckungsverfahren gegen die Landesschulkasse ist. Die Landesschulkasse ist als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts anzusehen, daher gilt auch für sie gemäß § 15 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozeßordnung die Vorschrift der preußischen allgemeinen Gerichtsordnung vom 6. 7. 1793 bez. 4. 2, 1815 (Anhang § 153 zu § 45 Abs. 1 und 24 der allgemeinen Gerichtsordnung). Diese Vorschriften sind auch für den Schulverband, der die Rechte der Körperschaften des öffentlichen Rechts besitzt, maßgebend.

[1]) OVG. Bd. 23 S. 123; Bd. 55 S. 198.

Das Gericht hat danach mit der Regierung »Rücksprache« zu nehmen über die Zwangsvollstreckung, bevor diese Maßnahme durchgeführt wird. Während jedoch gegenüber dem Schulverbande die Regierung die Durchführung der Vollstreckung anordnen kann, kann eine dementsprechende Anordnung für die Landesschulkasse nur durch den Unterrichts- und Finanzminister erfolgen, da der Kassenanwalt nicht unter Aufsicht der Regierung steht.[1])

i Neben der Schulaufsichtsbehörde übt noch der Oberpräsident ein Mitwirkungsrecht bei der Feststellung bestimmter Anordnungen aus. Er beschließt über die Überweisung des Kirchenzweckvermögens, soweit ein Einvernehmen zwischen Kirchenoberbehörde und Schulaufsichtsbehörde nicht zu erzielen ist (§ 27 VUG.), weiter über die Trennung eines vereinigten Kirchen- und Schulamtes (§ 30 VUG.). Seine Tätigkeit ist mehr eine richterliche. Das geht auch daraus hervor, daß in beiden Fällen der Rechtsweg gegen die Entscheidung des Oberpräsidenten gegeben ist. Der Rechtsweg besteht deshalb, weil es sich um Privateigentum der Kirchengemeinden handelt und Billigkeitsgründe nicht gelten können.

k Die Beschlußbehörden wirken in einigen im Gesetz erwähnten Fällen mit. Über die Mitwirkung nach dem Schulanforderungsgesetz ist oben[2]) schon gesprochen worden. Hier sei nur noch erwähnt, daß der Kreisausschuß über die Festsetzung des Statuts für die Unterverteilung der Schullasten im Gutsbezirk gemäß § 8 beschließt. Die Festsetzung bedarf noch der Bestätigung des Bezirksausschusses. Diese Tätigkeit übt jedoch der Kreisausschuss nicht als kommunales Organ des Kreisverbandes, sondern als Organ der allgemeinen Landesverwaltung aus.[3])

§ 4
Das Recht zum Einschreiten gegen die Schulverbände.
Beseitigung der Wirkungen bestimmter Verwaltungsakte der Schulverbände.

Bei der Verwaltung der Schulangelegenheiten durch die Gemeindeorgane hat die Schulaufsichtsbehörde —

[1]) Gürich, Landesschulkasse, Verwaltungsarch. Bd. 31 S. 129.
[2]) S. 53 ff.
[3]) vgl. S. 53

soweit ihr gemäß § 18 der Regierungsinstruktion von 1817 ein Aufsichtsrecht zusteht, — das Recht, darauf hinzuwirken, daß die Schulverbände Beschlüsse über Schulangelegenheiten fassen. Wenn sie durch unmittelbares Eingreifen, Verhandeln usw. nichts erreichen kann, bleibt nur der Ausweg, eine Unwirksamkeit der von dem Schulverband gefaßten Beschlüsse durch eine Beanstandung herbeizuführen. Bei dem Gesamtschulverband kann sie den Verbandsvorsteher unmittelbar anweisen (§ 53 VUG , Beschlüsse des Schulvorstandes, welche seine Befugnis überschreiten oder die Gesetze, das Gemeinwohl oder das Interesse des Verbandes verletzen, zu beanstanden. Gegen die beanstandete Verfügung des Verbandsvorstehers hat der Schulverband die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Bezirksausschuß. Diese Beanstandungspflicht und das Klagerecht sind dem § 140 der Landgemeindeordnung nachgebildet, nur mit dem Unterschied, daß hier eine Beanstandung auch erfolgen soll, wenn durch einen Beschluß das Gemeinwohl oder das Interesse des Verbandes verletzt wird. Eine Beanstandung der Beschlüsse der Gemeindeorgane, Stadtverordnetenversammlung und Magistrat, Gemeindevertretung und Gemeindevorstand auf unmittelbare Anweisung der Schulaufsichtsbehörde ist nicht möglich; sie würde sich hierzu der Kommunalaufsichtsbehörde bedienen müssen, also des Regierungspräsidenten oder Landrats. Voraussetzung dieser Beanstandung durch die Kommunalaufsichtsbehörde ist aber nur die Überschreitung der Befugnisse und die Gesetzesverletzung. Nur aus diesen Gründen kann durch den Bürgermeister bezw. Magistrat und den Gemeindevorsteher auf Anweisung der Kommunalaufsichtsbehörde eine Beanstandung erfolgen. Die für die Beanstandung gegebenen sachlichen Voraussetzungen sind — soweit nicht Gesamtschulverbände in Frage kommen — dieselben wie auch sonst bei Beanstandungen von Beschlüssen der Kommunalverbände (§ 15 Zuständigkeitsges. und § 140 der Landgemeindeordnung). Es kann daher auf die in dieser Hinsicht ergangenen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes verwiesen werden, die die mehrfach hierbei aufgetretenen Zweifelsfragen behandeln[1]).

[1]) vgl. die bei Friedrichs angegebenen Entscheidungen des OVG. Verw. Arch. Bd. 30 S. 83 ff. u. Pr. Verw. Bl. Bd. 5 S. 219.

§ 6

Die Erzwingung der Durchführung von Anordnungen.

Eine Aufsicht hat nur dann Sinn, wenn die übergeordnete Behörde die untergeordneten Organe veranlassen kann, die ihnen obliegenden Verpflichtungen aus dem Gesetz und die von ihr gegebenen Anordnungen auszuführen. Der Schulaufsichtsbehörde stehen dafür bestimmte Zwangsmittel im § 11 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 und § 48 der Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden vom 26. 12. 1808 zur Verfügung. Der Landrat in seiner Eigenschaft als Organ der Schulaufsichtsbehörde der Regierung, kann sich bei der Durchsetzung seiner Anordnungen, besonders auch in Bezug auf die äußeren Angelegenheiten, der Zwangsmittel aus § 132 des Landesverwaltungsgesetzes bedienen. Die Regierung darf § 132 des LVG. nicht anwenden. Sie kann die ihr untergebenen Organe nur auf Grund der erwähnten Bestimmungen der Regierungsinstruktion durch Androhung und Festsetzung von Zwangsmitteln anhalten. Auch gegen die Mitglieder einer Schuldeputation oder des Schulvorstandes und besonders die Verbandsvorsteher wird die Regierung mit derartigen Zwangsmitteln vorgehen können.[1]) Jedoch ist es zweifelhaft, ob überhaupt die Bestrafung aller Mitglieder der Schuldeputation oder der Organe des Schulvorstandes wirkungsvoll ist. Im äußersten Falle hat die Schulaufsichtsbehörde die Befugnis, die Mitglieder der Schuldeputation, — außer den von den Gemeindeorganen gewählten, — die Mitglieder des Schulvorstandes der Landgemeinde oder des Gutsbezirkes durch Verfügung von der Mitgliederschaft auszuschließen, wenn sie die Pflichten verletzen, die ihnen obliegen oder sich durch ihr Verhalten in- und außerhalb der Tätigkeit als Mitglied der Schuldeputation oder des Schulvorstandes der Achtung, des Ansehens oder des Vertrauens, welche die Zugehörigkeit zu einer Schuldeputation erfordert, unwürdig machen oder gemacht haben. Gegen die Verfügung der Schulaufsichtsbehörde steht dem Mitglied die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zu. Aus dieser besonderen Hervorhebung einer beschränkten Disziplinarbefugnis der Schulaufsichtsbehörde ist zu schließen, daß das Gesetz weitergehende Aufsichtsbefugnisse in dieser Hinsicht nicht zugestanden hat. In Gesamtschulverbänden kann unter

[1]) vgl. v. Brauchitsch Bd. 1, 1918 zu § 11 der Reg. Instruktion von 1817.

denselben Voraussetzungen nach § 50 Abs. 8 VUG. durch Verfügung der Schulaufsichtsbehörde der Ausschluß der Mitglieder des Schulvorstandes erfolgen. Ein disziplinares Vorgehen gegen den Verbandsvorsteher und die sonstigen Beamten des Gesamtschulverbandes ist jedoch nach § 52 Abs. 5 VUG. nur nach den Vorschriften der für die Dienstvergehen der Gemeindevorsteher, und Bürgermeister geltenden Bestimmungen möglich.[1])

§ 7

Das Handeln an Stelle der Organe der Schulverbände.

Unter den Handlungen, welche an Stelle der Schulverbände von dem Staate vorgenommen werden können, steht an erster Stelle die Eintragung bestimmter Ausgaben in den Etat durch die Zwangsetatisierung. Sie hat zur Voraussetzung eine Feststellungsverfügnng der zuständigen Behörde. Dies ist, wie wir gesehen haben, nach § 18 c, Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817 die Schulaufsichtsbehörde und nach § 2 des Schulanforderungsgesetzes vom 26. 5. 1887 der Kreis- oder Bezirksausschuß. Die Erfüllung der festgestellten Leistung muß von dem Schulverbande verweigert sein. Wie auch bei der Zwangsetatisierung im Kommunalrecht können nur Ausgaben durch die Zwangsetatisierung angeordnet werden, nicht die Einstellung von Einnahmen in den Etat.[2]) Die Durchführung der Zwangsetatisierung in den Städten ist Sache der Kommunalaufsichtsbehörde, also des Regierungspräsidenten, in Landgemeinden und Gutsbezirken ebenfalls und zwar des Landrats, soweit Eigenschulverbände in Frage kommen (§ 19 Zusständigkeitges. § 141 Landgemeindeordnung). Für die Gesamtschulverbände gilt § 48 des Zuständigkeitsgesetzes.[3]) Hier erläßt der Landrat, soweit es sich um Landschulen handelt, bei Stadtschulen der Regierungspräsident die Zwangsetatisierungsverfügung. Die hiergegen erhobene Klage des Schulverbandes ist auch gegen den zu richten, den der Kläger aus dem öffentlichen Recht für verpflichtet erachtet. Wir haben also auch hier den Fall einer doppelzüngigen Klage.[4]) In den Restkreisen der Provinz Posen findet die Zwangsetatisierung

[1]) vgl. § 143, 144 Landgemeindeordnung.
[2]) Pr. Verw. Bl. Bd. 17 S. 95.
[3]) vgl. OVG. Bd. 65 S. 223; Bd. 69 S. 258; Bd. 70 S. 310.
[4]) vgl. S. 58 ff.

gegen die Hausvätersozietäten nach den Vorschriften des § 48 Zuständigkeitsgesetzes statt, nicht aber gegen die politischen Gemeinden.[1]) Für die Restkreise der früheren Provinz Westpreußen kann § 48 des Zuständigkeitsgesetzes keine Anwendung finden, da nach der Schulordnung von 1845 die zu einem Schulbezirk vereinigten Gemeinden keinen Schulverband mit Korporationsrechten bilden. Gemäß § 39 der Schulordnung von 1845 sind hier die Schullasten als Gemeindelast zu tragen. Die Zwangsetatisierung ist daher von der Kommunalaufsichtsbehörde vorzunehmen, also vom Regierungspräsidenten oder Landrat. Welche Leistungen durch die Zwangsetatisierung in den Etat eingestellt werden können, ergibt sich aus den Erörterungen über die Feststellung von Anforderungen.[2]) Hier handelt es sich lediglich um die Durchsetzung der Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde, wobei sie sich in der Hauptsache in Eigenschulverbänden der Kommunalaufsichtsbehörde in Gesamtschulverbänden auch des Regierungspräsidenten und des Landrats bedient.

Als die »ultima ratio« der Aufsicht des Staates über die Gemeinden gilt immer die Auflösung der Gemeindevertretung, die durch das Staatsministerium erfolgt (§ 79 Städte-Ordnung). Sie wird nur dann zur Anwendung kommen müssen, wenn sich die Gemeinde beharrlich weigert, ihre Verpflichtung zu erfüllen oder sich ihre rechtliche oder tatsächliche Unfähigkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben erwiesen hat. Auch bei der Verwaltung der Volksschulen durch die Gemeinden kann die Möglichkeit eintreten, daß die Gemeindevertretung, die ihr nach §§ 43 und 46 des VUG. zustehenden Angelegenheiten nicht im Interesse des Staates oder der Schule verwaltet. Sind alle bisher etwa möglichen Mittel, um die Gemeinde zu einer ordnungsmäßigen Verwaltung zu zwingen, zwecklos gewesen, so würde der Schulaufsichtsbehörde nichts weiter übrig bleiben, als bei dem Staatsministerium die Auflösung der Stadtverordnetenversammlung oder der Gemeindevertretung zu erwirken (§ 79 Städteordnung, § 142 Landgemeindeordnung). Auf das Vorhandensein bestimmter Gründe ist dabei das Staatsministerium nicht beschränkt.[3]) Bis zum Zusammentritt der neu zu

[1]) OVG. Bd. 24 S. 235.
[2]) S. 68 ff.
[3]) vgl. § 83 der St. O. von 1831.

wählenden Körperschaften beschließt an Stelle der städtischen Körperschaft der Bezirksausschuß, an Stelle der Gemeindevertretung auf dem Lande der Kreisausschuß. Dadurch ist die Gewähr geboten, daß vorläufig eine ordnungsgemäße Verwaltung der Schulangelegenheiten, soweit sie sonst den Gemeindekörperschaften obliegt, erfolgt.

In Gesamtschulverbänden kann eine Beseitigung der einzelnen Organe, des Schulvorstandes und des Schulverbandsvorstehers, schon durch disziplinare Maßnahmen erfolgen und damit der Weg vor allem für eine kommissarische Besetzung des Postens des Schulverbandsvorstehers gemäß § 51 VUG. frei gemacht werden[1]). Eine andere Möglichkeit besteht noch darin, die Auflösung des Schulverbandes durch die Schulaufsichtsbehörde in dem im § 3 des VUG. geregelten Verfahren zu betreiben.

[1]) vgl. § 47 Abs. 6; § 50 Abs. 8; § 52 Abs. 5.

Schluß.

Die Darstellung der hauptsächlichsten Aufsichtsbefugnisse des Staates bei der Verwaltung der Volksschule durch Gemeinden und Schulverbände zeigt zur Genüge, daß sich der Einfluß des Staates auf die Volksschule nicht nur auf eine begrenzte Aufsicht im engeren Sinne und in der Bedeutung, die wir heute im modernen Staat mit dem Begriff „Aufsicht“ verbinden, beschränkt, sondern daß im Gegenteil zum überwiegenden Teil der Staat selbst dort eine unmittelbare Verwaltung der Volksschule ausübt, wo man gewöhnlich von Aufsicht spricht. Nimmt schon der Staat die Verwaltung des inneren Schulbetriebes voll für sich in Anspruch, so hat er noch darüber hinaus weitgehende Rechte, die ihm eine Einwirkung auch auf die sog. äußeren Angelegenheiten ermöglichen und damit das soviel betonte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden bezw. Schulverbände in Volksschulangelegenheiten auf ein geringes Maß zurückdrängen. Dadurch ist die Macht des Staates über die Volksschule so groß, daß mit Recht gesagt werden kann: „Die Gemeinde baut das Haus; Herr im Hause ist der Staat“[1]). Dieses Wort hat insofern auch seine Berechtigung, da die Mitwirkung der Gemeinden und Schulverbände in der Hauptsache nur auf finanziellem Gebiete liegt.

Rechtsgrundlage dieser staatlichen Allmacht bildet noch heute vor allem § 1 II 12 des ALR. und § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. 10. 1817. Wenn auch die Gesetze den Gemeinden ein Recht auf die Verwaltung der sog. äußeren Angelegenheiten der Volksschule geben, so ist doch bei der unklaren Abgrenzung der Begriffe äußere und innere Angelegenheiten dem Staat die Möglichkeit gegeben, oft in diese Rechte der Gemeinden und Schulverbände einzugreifen. Das liegt auch in der Natur der gesamten Schulverwaltung. Äußere und innere Angelegenheiten hängen eng zusammen und lassen eine Scheidung gar nicht zu. Das tritt klar zu Tage bei der Betrachtung der Aufsichtsmittel. Es werden sich daher immer Schwierigkeiten in dieser Richtung ergeben.

[1]) Anschütz a. a. O. S. 225.

Um diese nach Möglichkeit zu beseitigen, gibt es m. E. drei Hauptwege [1]).

1. Die Schule ist als Gemeindeanstalt auszugestalten, die nach den Gemeindeverfassungsgesetzen verwaltet wird. Die Lehrpersonen werden Kommunalbeamte. Die besondere Schulaufsicht fällt fort. Die Aufsicht über die Gemeinden in Schulangelegenheiten führen die allgemeinen Staatsbehörden. Die unmittelbare Staatsverwaltungstätigkeit soll sich dabei nur auf den inneren Schulbetrieb, Lehrplan, Lehrstoff und Unterrichtsziele beschränken.[2])

Abgesehen davon, daß eine derartige Regelung der geschichtlich gewordenen und bewährten Eigenart der Volksschule in Preußen nicht entsprechen würde, liegt die Gefahr darin, daß hierbei die Erfüllung des Zweckes der Volksschule nicht genügend gewährleistet ist. Denn die Gemeinden sind oft geneigt, schon bei der Errichtung und Unterhaltung nur die finanzielle Seite in Betracht zu ziehen. Bei einer Übertragung des Schulwesens an die Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheit im größeren Umfange wird ferner leicht in der Gemeinde die Schule für eine bestimmte Weltanschauung gewonnen. Ob überhaupt eine klare Abgrenzung der inneren Angelegenheiten möglich ist, erscheint zweifelhaft.

2. Aus diesem Grunde ist auch die andere Möglichkeit, die bestehenden Zuständigkeiten von Gemeinde und Staat durch genaue Festlegung der Selbstverwaltungsbefugnisse und des Aufsichtsrechts des Staates eindeutig zu bestimmen, m. E. kaum durchführbar.

3. Einen größeren Erfolg verspricht der Gedanke, das Schulwesen zur Auftragsangelegenheit zu machen.[3]) Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Gemeinden, bezw. Schulverbände, schon jetzt verschiedene Gebiete als Auftragsangeledenheit verwalten. Bei Übertragung der Schulverwaltung an die Gemeinden als Auftragsangelegenheit würden auch die heute bestehenden Streitig-

[1]) Die hier entwickelten Gesichtspunkte würden auch bei einer Reform der Schulverwaltung in der Weise, daß die Schullast den Stadt- und Landkreisen auferlegt würde, entsprechend Berücksichtigung finden können.

[2]) vgl. Leitsätze des preußischen Städtetages. Pr. Verw. Bl. Bd. 38 S. 540.

[3]) vgl. Peters der die Schülerverwaltung schon heute als Auftragsangelegenheit ansieht.

keiten zwischen inneren und äußeren Angelegenheiten am besten vermieden. Für eine derartige Regelung würde besonders die Tatsache sprechen, daß der Staat der Volksschule eine große Unterstützung in finanzieller Hinsicht auch heute schon zu Teil werden läßt. Zu überwiegendem Teile ist die Schulverwaltung Staatsverwaltung. Die Lehrer sind als unmittelbare Staatsbeamte anzusehen. Keinesfalls braucht dadurch das Interesse der Gemeinden an der Volksschule verloren zu gehen, das auch durch eine Beteiligung der Gemeinden an der Verwaltung der Schule aber im Auftrage des Staates wachgehalten werden kann. Die Gemeinden werden trotzdem ihre wohlbegründeten Ansprüche zur Geltung bringen können.

Die seither bestehende Grundanschauung, daß die Bildung und Erziehung der Jugend Recht und Pflicht des Staates sei, wird auf diesem Wege am besten verwirklicht.

Lebenslauf.

Ich wurde am 2. Juni 1899 in Osterwieck am Harz im Kreise Halberstadt als Sohn des dort wohnenden Rechtsanwalts und Notars, Justizrat Krause geboren. Den ersten Unterricht erhielt ich von Ostern 1905 ab in der Volksschule in Osterwieck. Von Ostern 1909 bis Ostern 1912 besuchte ich das Realgymnasium in Halberstadt und von da ab das Domgymnasium in derselben Stadt, das ich Ostern 1918 nach bestandener Notreifeprüfung verließ, um in den Heeresdienst einzutreten. Nach kurzer Ausbildungszeit bei dem Feldartillerie-Regiment Nr. 4 in Magdeburg wurde ich an der Westfront der Feld-Artillerie-Heeres-Abteilung Nr. 286 zugeteilt, bei der ich bis nach Beendigung des Weltkrieges blieb. Bis zu meiner Entlassung aus dem Herresdienste fand ich beim Feld-Artillerie-Regiment Nr. 17 Bromberg im Grenzschutz Verwendung. Im Sommer 1919 begann ich das Studium der Rechts- und Staatswissenschaften und besuchte die Universitäten Halle und Marburg. Am 8. Juli 1922 bestand ich die 1. juristische Prüfung in Naumburg a. d. Saale und im selben Monat die mündliche Prüfung zur Erlangung der juristischen Doktorwürde. Nach meiner Ernennung zum Gerichtsreferendar wurde ich am 1. August 1922 dem Amtsgericht Osterwieck am Harz zur Ausbildung überwiesen. Vom 1. Februar bis Juni 1923 wurde ich bei dem Landgericht Halle a. d. S. weiter beschäftigt. Nach meiner darauf erfolgten Entlassung aus dem preußischen Justizdienst wurde ich auf meinen Antrag am 12. Juli 1923 in den preußischen Verwaltungsdienst von der Regierung Stettin übernommen. Nach Abschluß meiner Ausbildungszeit bestand ich am 4. Dezember 1926 die Prüfung für höhere Verwaltungsbeamte und wurde am 18. Dezember 1926 zum Regierungsassessor ernannt.

Berichtigung!

Auf Seite 78 muß es statt § 4 **§ 5** heißen.